CIPPEC

*Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*

ÁREA POLÍTICA EDUCATIVA

# PROYECTO "LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS"

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

Director: Axel Rivas

# PROVINCIA DE SANTA FE

(VERSIÓN DEFINITIVA)

Se agradecen comentarios a cveleda@cippec.org

**Alejandra Cardini y Cecilia Veleda**

*Agosto de 2002* *Informe Jurisdiccional N° 2*

Av. Callao 25, 1° • C1022AAA Buenos Aires, Argentina
*Tel: (54 11) 4384-9009 • Fax: (54 11) 4371-1221* • provinciaseducativas@cippec.org • *www.cippec.org*

**RESUMEN EJECUTIVO ..... 4**

**1 INTRODUCCIÓN..... 14**

**2. EL CONTEXTO PROVINCIAL..... 15**

2.1 RASGOS ESTRUCTURALES, SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS..... 15
2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE..... 18

**3. EL CONTEXTO EDUCATIVO..... 20**

3.1 DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO ..... 20
3.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS..... 23
3.3 INDICADORES EDUCATIVOS..... 26
3.4 EL MAPA DE PODER..... 30

**4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN..... 32**

4.1 LA APERTURA DEMOCRÁTICA..... 32
4.2 EL PODER EJECUTIVO: ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PEDAGOGÍA..... 33
4.3 EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESCENARIO EDUCATIVO ..... 35

**5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO: UNA OBSCURA MARAÑA ..... 36**

**6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN..... 39**

6.1 LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL MINISTERIO..... 39
6.2 LA DESCENTRALIZACIÓN INACABADA..... 40

**7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.. 44**

7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES ..... 44
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENETES ..... 47
7.3 FONDOS ESPECÍFICOS DE RECAUDACIÓN PARA EL SECTOR..... 50
7.4 LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA..... 52

**8 LAS POLÍTICAS LABORALES..... 53**

8.1 CARACTERÍSTICAS DE LA DOCENCIA SANTAFESINA..... 53
8.2 TRANSFORMACIONES EN LAS CONDICIONES LABORALES Y LOS SALARIOS ..... 54
8.3 LA ESTRUCTURA SINDICAL DOCENTE..... 58
8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES SANTAFESINOS..... 63

**9 LA RELACIÓN CON EL GOBIERNO NACIONAL ..... 66**

9.1 LOS MINISTROS Y SUS RELACIONES CON EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN 66
9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES ..... 69

**10 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA..... 73**

10.1 EL DESARROLLO DE LA IMPLEMENTACIÓN..... 73
10.2 TRES MODELOS INSTITUCIONALES..... 75
10.3 PARTICULARIDADES DE LA IMPLEMENTACIÓN SANTAFESINA..... 77

**11 LAS POLTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRICULUM ..... 79**

11.1 UNA PLANIFICACIÓN DISCONTINUA..... 79
11.2 LAS POLÍTICAS CURRICULARES..... 81

**12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO ..... 84**

12.1 UN SECTOR PRIVADO RELEVANTE ..... 84
12.2 UN SECTOR PRIVADO INDEPENDIENTE ..... 87

**13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA 89**

13.1 LOS SUPERVISORES: UN ROL EN REDEFINICIÓN ..... 89
13.2 DISTRIBUCIÓN Y PERFIL DE LOS SUPERVISORES SANTAFESINOS ..... 91
13.3 EXPERIENCIAS PROVINCIALES DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA ..... 93

**14 CONCLUSIONES ..... 96**

**15 ANEXO: SITUACIÓN COMPARADA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE ... 99**

1. EL CONTEXTO SOCIAL PROVINCIAL ..... 99
2. CONTEXTO EDUCATIVO ..... 100
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN ..... 102
4. POLÍTICAS LABORALES ..... 104
5. SECTOR PRIVADO ..... 104

**16 BIBLIOGRAFÍA ..... 106**

**17 ENTREVISTAS REALIZADAS ..... 109**

# RESUMEN EJECUTIVO

## *1. INTRODUCCIÓN*

El presente texto resume el informe jurisdiccional de la Provincia del Santa Fe, trabajo que se inscribe dentro del proyecto de investigación "Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas", realizado por el área de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación en cada una de las provincias, especialmente desde 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la aplicación conjunta de la Ley Federal de Educación y la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias.

## *2. EL CONTEXTO PROVINCIAL*

Para comprender el contexto en el cual está inserto el sistema educativo santafesino, es necesario tener en cuenta que **Santa Fe se sitúa entre las provincias económicamente más avanzadas**, ocupando el segundo lugar en cuanto al desarrollo agrícola-ganadero y actividad comercial e industrial. Siendo la tercer provincia más poblada del país, el porcentaje de la población que vive en hogares con NBI (17,6%) y el analfabetismo (1,4%), se encontraban a principios de la década del '90 por debajo de la media nacional (de 24,66% y 1,91% respectivamente). Sin embargo, estos datos promedio esconden importantes diferencias internas entre **un norte rural escasamente desarrollado y un sur próspero y cosmopolita.**

En cuanto a la historia política reciente, lo primero a señalar es que, **desde el regreso de la democracia, la provincia ha sido gobernada por el partido justicialista**. Luego de los dos primeros gobiernos de la década del '80, fuertemente cuestionados por sus prácticas clientelares (José María Vernet, 1983-1986 y Víctor Reviglio, 1986-1990), **en el año 1991 asume, apoyado por el propio Menem, el extra-partidario Carlos A. "Lole" Reutemann, cuya política se orienta fundamentalmente hacia el reordenamiento administrativo y fiscal.** Hacia el fin de su gobierno, Reutemann propone a la figura de Jorge Obeid, intendente de Santa Fe y antiguo militante peronista, que asume a fines de 1995 tras un controvertido proceso eleccionario. Luego de este interludio, Reutemann vuelve al poder en el año 1999.

## *3. EL CONTEXTO EDUCATIVO*

El sistema educativo de la provincia de Santa Fe se encuentra entre **los sistemas numéricamente más importantes del país**, **con 7139 unidades educativas, 865.397 alumnos y 47.118 cargos docentes** considerando todos los tipos de educación, en el año 2000. Una de las características más destacadas del sistema es la **presencia particularmente importante del sector privado en educación común (un 27,58 % de la matrícula** asistía a este sector en el año 2000).

Con respecto a los indicadores educativos, **la "performance" del sistema educativo santafesino supera en casi todos los ítems a la del promedio nacional**. Por ejemplo, en el año 1991 tanto en el nivel primario (96,2%) pero sobre todo en el nivel medio (61,4%) la

tasa neta de escolarización santafesina se encontraba claramente por encima de aquellas correspondientes al conjunto de las provincias (95.7% y 53.7% respectivamente). Igualmente, la tasa de promoción efectiva así como la de egreso reflejan porcentajes superiores a los del promedio nacional, mientras que la tasa de repitencia, de abandono interanual o de sobreedad, se ubican en casi todos los casos por debajo del mismo promedio. Por su parte, los resultados de los Operativos de Evaluación de la Calidad Educativa muestran que **la provincia se ha encontrado casi todos los años dentro del 25% de las provincias cuyos alumnos respondieron una mayor cantidad de preguntas correctamente.**

## *4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN*

En 1991, **con la llegada de Carlos A. Reutemann al poder, se abre una nueva etapa en la política educativa de la provincia** acorde al giro impuesto por el gobernador en cuanto a la racionalización del gasto y la eficiencia administrativa. Los **perfiles de los ministros de educación elegidos durante su gestión respondieron al proyecto de reordenamiento del sistema**: fueron todos abogados o ingenieros con poca o nula experiencia en el ámbito educativo pero con mucha destreza en la negociación y la administración. Luego de la furtiva sucesión de los dos primeros ministros, el Dr. Danilo Kilibarda y el Dr. Ricardo Kauffman, accede al cargo un administrador gubernamental porteño, el Ing. Fernando Bondesío.

El nuevo ministro logra introducir varias medidas en pos del reordenamiento de distintos aspectos del sistema tales como la **profundización de la regionalización, la suspensión de las comisiones de servicio, el traslado del control de las licencias del personal docente bajo la órbita del Ministerio de Educación y el reordenamiento de los subsidios otorgados a los establecimientos de gestión privada**. Por otro lado, con el objetivo principal de frenar los paros, introduce la bonificación por **presentismo** en el salario docente. Este conjunto de medidas sientan una *"muy buena pista de despegue"*, según los términos del propio Bondesío, para comenzar con la implementación de la reforma, que se inaugura con el cambio de autoridades provinciales en el año 1995.

La presión de la Nación sumada a la resistencia a la reforma por parte de los gremios, derivó en una cuidadosa elección del Ministro. El gobernador opta por María Rosa Stanoevich, que reunía las ventajas de ser rosarina, cualidad importante si se considera la **obligación implícita que existe para los gobernadores de elegir igual cantidad de ministros pertenecientes a Santa Fe y Rosario**; mujer, condición que podría facilitar las inevitables negociaciones con un gremio altamente feminizado; docente, posición que haría también más fluida la comunicación con los docentes conmocionados por los cambios y, finalmente, el hecho de provenir del sector privado, lo que favorecería las buenas relaciones no sólo con el sector sino también con la **Iglesia, sumamente influyente en la provincia, no sólo en lo que atañe al sector privado sino a la toma de decisiones que conciernen al sistema en su conjunto**. La estabilidad en el cargo de la ministro y del subsecretario de educación, Carlos Cantero, sumada a la llegada de los fondos nacionales e internacionales posibilitaron el diseño de estrategias para implementar progresivamente la reforma.

Con el regreso de Reuteman al poder en 1999, el ex vicegobernador, Ing. Gualberto Venecia, es designado Ministro de Educación. Su gestión se propuso continuar con la línea definida por el anterior Ministro. Sin embargo, en el año 2000, el delicado contexto

financiero provincial que conduce a una restricción de 19 millones en el área de educación impulsa al gobernador a reemplazar a Venesia por el Dr. Alejandro Révola. El nuevo ministro, abogado y presidente de la Comisión de Educación de la cámara de diputados, llega para imponer "mano dura" en un contexto de recesión ya avanzado. Es así como **la gestión retoma una orientación "técnico-administrativa".**

**En cuanto al poder legislativo, su subordinación al poder ejecutivo es la regla en la práctica política de la educación santafesina**. Esta relación de fuerzas es el resultado, entre otros factores, del "principio de gobernabilidad" dispuesto en la Constitución Provincial. Dicho principio establece que a la Cámara de Diputados, conformada por 50 miembros, le corresponden veintiocho diputados del partido que obtenga mayor número de votos y veintidós al resto de los partidos. De este modo**, la mayoría asignada al partido más votado en la cámara baja otorga al poder ejecutivo una importante base de apoyo**. En este marco, **la tarea del Legislativo parece especialmente dedicada a influir sobre el Poder Ejecutivo para lograr que "vea con buenos ojos" la satisfacción de los pedidos del territorio representado**. Al respecto, ciertas visiones críticas insisten sobre las **distorsiones que crea en el conjunto del sistema este modo de gestión de las necesidades**.

## *5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO*

La estructura de la normativa educativa santafesina se caracteriza por su **inorganicidad, complejidad y abundancia de decretos, resoluciones y circulares por sobre las leyes**. Este "descontrol legal", tal como fue calificado por la mayoría de los entrevistados, puede explicarse por la **llamativa ausencia de normativas unificadoras** esenciales tales como la Ley Provincial de Educación o el Estatuto del Docente.

La **Constitución Provincial**, sancionada en **1962**, contiene dos disposiciones educativas dignas de destacar. Por un lado, el hecho de garantizar, en su artículo 113, la estabilidad docente. Por otro lado, el lugar privilegiado otorgado a la educación privada ya que, en su artículo 112 declara: "*El Estado estimula la formación de entidades privadas de cooperación con los institutos educativos oficiales*".

En cuanto a la **Ley Provincial de Educación, su antecedente inmediato es la Ley de Enseñanza Común de 1949** que, si bien ya no se aplica, nunca fue derogada en su totalidad. Actualmente no existe una Ley Provincial de Educación, sin embargo, a partir de la Ley Federal de Educación de 1993 se han elaborado diversos proyectos (dos por la Alianza y uno por el PJ), aunque ninguno parece haber sido objeto de un verdadero debate parlamentario.

Por su parte, **el sector privado cuenta con una ley clara y detallada, la n° 6427 de 1968**, que, entre otras disposiciones importantes para este sector, crea el Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEP), bajo la dependencia del Ministerio de Educación. La existencia (y la antigüedad) de una ley propia del sector, especialmente cuando se la contrapone a la falta de un marco legal orgánico para el sector público, es un indicio del nivel de conformación y de independencia que caracteriza a la enseñanza privada santafesina.

## *6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN*

La educación de la Provincia de Santa Fe está gestionada por el Ministerio de Educación dentro del cual las unidades con mayor peso son las subsecretarías de

Educación y de Coordinación Técnica y Administrativa. Dado que la primera se responsabiliza de los aspectos puramente educativos y la segunda de las cuestiones financieras y administrativas, existen frecuentes tensiones entre ambas. Los **miembros del área educativa son en su mayoría funcionarios políticos o contratados, con un fuerte perfil técnico y provenientes del sistema**. Al contrario, **en el área administrativa se desempeñan funcionarios de planta que, según varios de los entrevistados, se caracterizarían por su falta de dinamismo, obstaculizando la modernización de los procedimientos al aferrarse a prácticas tradicionales**.

Un punto a destacar en cuanto a la administración del sistema es el **proceso de descentralización iniciado en la década de los '80** que, si bien parece haber tenido ciertos **efectos positivos en el plano pedagógico** (dada la proximidad de los supervisores a las escuelas), en lo administrativo la redistribución de responsabilidades (ligadas a decisiones que atañen al presupuesto) ha quedado a mitad de camino. En realidad, **para la mayoría de los trámites administrativos, las regionales funcionan como "mesa de entrada" para recibir las solicitudes de las escuelas y remitirlas luego al ministerio central**. Recientemente, un intento de mejora del funcionamiento de la descentralización administrativa ha sido puesto en marcha en el marco del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE). Sin embargo, numerosos entrevistados se mostraron escépticos respecto de los primeros resultados del programa.

## *7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN*

Un primer aspecto a subrayar es que, durante el período estudiado, **la provincia de Santa Fe se caracterizó por tener una política fiscal relativamente equilibrada**, especialmente a principios de la década, correspondiente a la primera gestión de Reutemann. **Entre 1991 y 1994, las finanzas provinciales presentaron un superávit**, quebrado en el año 1995 debido a una disminución en los ingresos de la provincia. Si bien durante los dos años siguientes se logra recuperar el equilibrio fiscal, a partir de 1998 la provincia sufre un déficit constante, aunque luego tiende a disminuir progresivamente. El relativo orden de la política presupuestaria de la provincia se refleja también en el **bajo nivel de deuda**: el stock de deuda acumulada representaba sólo un 24% de los ingresos de la provincia, lo que equivale a la **mitad del porcentaje correspondiente al resto de las jurisdicciones del país. Este escenario ubicó a la provincia en una situación de mayor holgura económica.**

Con respecto al **gasto total de la provincia y su relación con el gasto educativo**, la primera cuestión a tener en cuenta es que, entre 1991 y 2000, **ambos han sufrido un aumento importante.** Mientras el primero se ha duplicado (ascendiendo de 1274 millones de pesos en 1991 a 2491 en el 2000) el segundo casi se triplicó, pasando de representar 333 millones de pesos al inicio del período para alcanzar un monto de 869 millones al promediar la década. La expansión del gasto educativo durante la primera mitad de la década responde en parte al impacto presupuestario de la transferencia de los servicios educativos. Durante la segunda etapa impactan los costos que debió asumir la provincia para cambiar la estructura educativa y para responder a la extensión de la obligatoriedad.

Al analizar la composición del gasto educativo lo primero que se destaca es el porcentaje del gasto destinado a las erogaciones corrientes (97%), dentro de los cuales el porcentaje del gasto destinado a salarios alcanza más de un 95% del total. Cabe subrayar

en particular el **alto porcentaje del gasto destinado al sector privado, que supera en aproximadamente 10 puntos porcentuales a la media regional y nacional.**

Paralelamente al presupuesto provincial, en la provincia de Santa Fe existen **dos fondos que regulan recaudaciones específicas para el sector educativo**. Por un lado, el Fondo de Asistencia Educativa, creado en 1968 a través del decreto 05085, estipula que la provincia otorga, cada año, una cantidad de fondos proporcional al gasto realizado por el municipio el año anterior. Estos fondos, **destinados en su mayoría a obras de mantenimiento, refacción e infraestructura**, son administrados y controlados en forma conjunta por un representante del Ministerio de Educación, uno del intendente y otro de la Federación de Cooperadoras Escolares. El segundo fondo, el Fondo de Ayuda Escolar, creado a través de la ley 10.597 en la década del '80, reglamenta que la porción de la renta provincial proveniente de la recaudación de la lotería, debe ser destinada al Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud y a la Secretaría de Acción Comunitaria. Estos fondos se utilizan para otorgar subsidios a las cooperadoras de las escuelas donde son a su vez destinados fundamentalmente a obras de infraestructura. **El papel que juegan las cooperadoras escolares en la gestión de los fondos recaudados es central y explica, en gran medida, la importancia de las mismas en la provincia.**

En lo que se refiere a los procesos de decisión a través de los cuales se establecen los niveles de gasto del sector, resulta significativo el hecho de que, a lo largo de la década analizada, una vez aprobado el presupuesto en la legislatura, el oficialismo aprobaba una ley complementaria habilitando al Poder Ejecutivo a reasignar partidas. Esto dificulta el acceso al presupuesto finalmente ejecutado por la provincia ya que, tal como afirmó uno de los entrevistados, ***"lo que hace la ley complementaria es que no puedas seguir las partidas por su origen porque al permitir la modificación de las mismas, cambian las asignaciones y numeraciones. Así, el balance final de cómo se instrumenta y aplica el dinero público es muy difícil de rastrear".***

Como las principales negociaciones en torno a la definición del presupuesto de la provincia se dan en el seno del Poder Ejecutivo, el rol del Ministerio de Hacienda y Finanzas, se ha visto fortalecido durante las dos gestiones de Reutemann donde la figura del Ministro Mercier fue central. Durante la primera gestión (1991-1995), por la fuerte orientación de la misma hacia el ordenamiento fiscal de la provincia y, durante la segunda (a partir de 1999), por las necesidades de controlar el gasto derivadas de la creciente crisis económica. Contrariamente, durante la gestión de Obeid (1995-1999), la llegada de fondos nacionales y de créditos internacionales (que representaron en total aproximadamente 180 millones de pesos destinados al sector), dejaron a la ministro de educación mayor soltura y comodidad en lo que respecta al monto y las asignaciones de los recursos del sector.

## *8. LAS POLÍTICAS LABORALES.*

### *Transformaciones en las condiciones laborales y los salarios*

En el plano de las políticas relacionadas con el ámbito laboral, la década de los '90 ha estado marcada por una serie de disposiciones gubernamentales que han afectado tanto los salarios como las condiciones de trabajo de los docentes. Más allá de los factores de contexto o políticos, **esta relativa flexibilidad en la situación laboral docente ha sido facilitada en gran medida por la ausencia de un Estatuto del Docente** que hubiere sentado las bases para la negociación. Con respecto a los salarios, las dos leyes de

emergencia promulgadas en 1991 y 1999 a través de las cuales los empleados públicos cuyo sueldo superaba los $700 sufren una quita de entre el 7% al 17% sobre el salario de bolsillo y, dado que en el caso de los empleados de la educación el recorte se aplicaba sobre la suma de cargos ejercidos, una importante cantidad de docentes fue comprendida por la medida. Así, **si bien el salario bruto del docente primario comienza en 1995 por encima de la media regional, para el 2002 se sitúa por debajo tanto de la media regional como de la nacional.**

En cuanto a las condiciones laborales, uno de los conflictos centrales entre el gobierno y los gremios durante la década se concentró en la cuestión de las licencias. Al respecto, en el año 93, con la llegada del ministro Bondesío se impone la bonificación por presentismo que, además de procurar el fin de los paros docentes, apunta a la disminución del ausentismo incorporando el importante beneficio de $80 pesos para los docentes con asistencia perfecta. **Si bien esta disposición logra frenar las huelgas, no permite disminuir las inasistencias a clase**, aún habiendo sido precedida por la centralización del otorgamiento de licencias médicas en el Ministerio de Educación. Un segundo conflicto irresuelto que ha atravesado la década es el referido a la modalidad de acceso y ascenso a los cargos docentes. La poca claridad que caracteriza a este aspecto esencial del funcionamiento del sistema se explica, en gran medida, por la **llamativa inexistencia de juntas de clasificación para el nivel primario** (el nivel medio cuenta con ellas sólo desde 1995), reiteradamente reclamadas por los gremios, que denuncian permanentemente el riesgo de abuso que esto implica por parte de los directores de escuela, responsables del manejo del escalafón para la designación de los docentes. A esta falencia se le suma **la escasez de convocatorias a concursos.**

## *La estructura sindical docente*

El sector gremial está compuesto por el sindicato provincial mayoritario y más combativo, AMSAFE (Asociación del Magisterio de Santa Fe); dos gremios con menor peso, UDA ( Unión de Docentes Argentinos) y AMET (Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica); y por el gremio que representa a los docentes privados (SADOP). A lo largo de la década del '90 se vislumbra un **deterioro en su fuerza para impactar en las decisiones concretas de política educativa,** especialmente a partir de la introducción de la bonificación por presentismo en el sueldo docente ya que, tal como lo afirmaba un representante gremial entrevistado, ***"el presentismo le quitó las ganas de luchar a la docencia"***. En efecto, si durante la década del '80 los gremios habían dominado en gran medida la política educativa provincial esencialmente a través de los paros, el recurso a esta medida desciende drásticamente a partir del año 1993, cuando se implementa la mencionada medida, que imprime un giro indefectible en la historia de las relaciones entre los gremios y el gobierno.

Dentro de este marco, **las relaciones entre los gremios y los ministros de educación del primer y el segundo gobierno de Reutemann fueron especialmente tensas** a causa de las diversas medidas orientadas a la racionalización de los recursos y el reordenamiento administrativo del sistema. Al contrario, durante la gestión de Obeid, a lo largo de la cual se implementó gran parte de la reforma educativa, el perfil de la ministro y sus estrategias conciliadoras permitieron mantener una relación relativamente cordial para superar el rechazo que causó inicialmente en los gremios la Ley Federal.

### *La formación de los docentes santafesinos*

Concentrada históricamente en los centros urbanos, **la oferta de carreras de formación docente ha crecido desmesuradamente**: la provincia cuenta con 194 establecimientos, de los cuales 61 son públicos y 133 privados. A partir de 1996 se inicia en la provincia el **proceso de acreditación** de los Institutos de Formación Docente, cuyo principal objetivo consistía en la revisión de la sobreoferta mencionada. Este proceso, que llevó al **cierre de sólo 4 instituciones**, consistió fundamentalmente en la **adecuación de los títulos de los docentes a los requisitos establecidos por el ministerio nacional, la homogeneización de los planes de estudio, y la redefinición de las funciones de los IFD**. Es decir, aquellos que ofrecían formación para tres niveles pasarían a ocuparse sólo de dos (considerando, por ejemplo el exceso de docentes en el nivel inicial y las carencias en EGB y polimodal), incorporando a la vez la tarea de capacitación; igualmente, otros podrían transformarse en institutos de formación técnica. Al respecto, la directora provincial de educación superior comentaba: *"En el proceso de redefinición de la función de los IFD existe una dialéctica entre autonomía y control estatal. Los rectores de los institutos participan queriendo imponer sus propios criterios. Pero la dolorosa situación económica que se vive llama al realismo desnudando situaciones de "laissez faire" que deberían haberse modificado antes. Para esto, estamos trabajando con cada institución analizando qué recortes afectan verdaderamente la tarea de formación".*

## *9. RELACIONES CON LA NACIÓN.*

Las relaciones de las autoridades provinciales con el gobierno nacional adoptan diferentes matices según cada una de las gestiones que se suceden en el período estudiado. Durante el primer gobierno de Reutemann, estuvieron centradas en la **definición y la puesta en marcha del proceso de transferencia de los servicios educativos nacionales**. El entonces ministro Fernando Bondesío enfrentó al ministerio nacional reclamando firmemente el cumplimiento de los convenios de transferencia, fundamentalmente en lo referido a las partidas presupuestarias.

Durante la gestión de Stanoevich, la presión de la Nación para que la provincia (una de las provincias más importantes dadas las dimensiones de su sistema educativo) implementase la reforma como contrapartida de la entrega de recursos, fue una constante y definió gran parte de las relaciones. **Las autoridades del ministerio de educación santafesino, que se resistían a una implementación apresurada y masiva, lograron definir en función de sus propios criterios las acciones a seguir.** En este mismo período, los **programas nacionales** constituyeron un instrumento fundamental de intervención del gobierno nacional en la política educativa provincial. Mientras que en muchas provincias dichos programas implicaron la subordinación a la Nación (con respecto, por ejemplo, a las metas a alcanzar, a la definición de los beneficiarios de los programas y al poder de decisión de los equipos técnicos nacionales) **la provincia de Santa Fe parece haber ajustado a su medida, siempre dentro de los márgenes que imponía la nación, la utilización de los fondos provenientes de estos programas**. Esta relativa autonomía se hace aún más evidente en las metas pedagógicas y respondió, principalmente, a la capacidad técnica de la provincia y al atento seguimiento realizado desde la Subsecretaría de Educación.

Las gestiones de los ministros Venesia y Révola (segundo gobierno de Reutemann) se desarrollaron en un contexto de **creciente crisis fiscal de la Nación**: así, comienza un

proceso de mirada introspectiva hacia el propio sistema educativo con el principal objetivo de racionalizar los escasos recursos disponibles.

## *10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.*

La provincia de Santa Fe prefirió una implementación gradual que atendiera a diferencias regionales y socioeconómicas internas de la provincia. Para esto, entre otras medidas, se inclinó por la adopción de **tres modelos institucionales**. En el caso de las escuelas rurales, se tomó masivamente (en aproximadamente 800 escuelas) el modelo del **proyecto 7** del Plan Social Educativo referido a la implementación del EGB3. El segundo modelo institucional correspondió a las escuelas urbano-periféricas. Allí también se localizó **el 8° y el 9° año en las escuelas primarias**, dado que la articulación con los colegios secundarios -ubicados en su mayoría en el centro de las principales ciudades de la provincia- resultaba complicada, ya que los alumnos hubieran debido recorrer importantes distancias para proseguir sus estudios. **Se decidió además que, tanto en las escuelas rurales como en las periféricas, los docentes del tercer ciclo fueran profesores provenientes del nivel medio**. El tercer modelo institucional, destinado a los sectores de clase media que tradicionalmente habían tenido acceso a las escuelas secundarias, fue el de la **articulación entre las antiguas escuelas primarias y medias.** Una particularidad de la implementación santafesina consistió en el recurso a las **tutorías** para acompañar a los alumnos inscriptos en los octavos y novenos años en escuelas de bajos recursos, con el objetivo principal de favorecer la retención de los alumnos con mayores dificultades sociales y escolares.

La información recavada marcaría que el proceso de implementación del ciclo EGB habría sido considerablemente más ordenado y planificado que el correspondiente al polimodal a causa de la complejidad inherente del nivel, el cambio de gestión, la falta de recursos y la oposición de los gremios. Otra especificidad fue la puesta en marcha del modelo **TEBE (Transformación Educativa Basada en la Escuela) que ubicaba a las escuelas como sujeto y no objeto de la reforma**, **formando a supervisores para asesorarlas en el diseño del PEI y el PCI y para seleccionar los proyectos de los programas nacionales que más se ajustaban a sus necesidades**. La evaluación del proceso de implementación en la provincia indicaría que, gracias a la disposición de recursos propios y de aquellos provenientes del nivel central, pero más aún gracias a la presencia en la provincia de técnicos capacitados, fue posible la **construcción de una cierta autonomía a la hora de implementar la reforma educativa.**

## *11. LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM.*

**Si bien pueden situarse, a lo largo de la década que nos ocupa, diversas políticas específicas planificadas, no parece existir en la provincia de Santa Fe una política de planificación**. Aunque existe dentro de la estructura ministerial una Dirección de "Programas, proyectos y estadística educativa" que depende directamente del ministro, su función se limita al relevo y procesamiento de la información referida al sistema. A pesar de haberse sucedido interrumpidamente desde el regreso a la democracia diferentes gobiernos peronistas, las consecutivas estrategias coyunturales no han podido erigirse en políticas estables que trascendieran los cambios de gestión.

En cuanto al proceso de elaboración curricular que implicó la transformación educativa, ésta estuvo atravesada por la tensión entre dos tendencias: **la necesidad de**

**responder con rapidez a los lineamientos nacionales y la preocupación por realizar una transformación que se ajustara a las particularidades y tradiciones propias**. En esta tensión, **los diseños curriculares de todos los niveles fueron concluidos con posterioridad a la implementación sucesiva de la reforma, dejando poco espacio para la intervención de las bases del sistema**. Gestado desde la administración central, los especialistas provinciales convocados para los diseños de los niveles inicial y EGB, fueron financiados por el PRISE. Al contrario, los diseños curriculares del nivel polimodal se comenzaron a elaborar a fines del año 2000, durante una nueva gestión y cuando los fondos nacionales ya habían caducado. Así, el diseño no estuvo a cargo de equipos técnicos contratados sino de profesores de los IFD y de docentes relevados de sus servicios.

Sin embargo, y a diferencia de otras provincias, en Santa Fe el seguimiento y la organización del trabajo realizado fue concertado desde la "Jefatura de Programación y Desarrollo Curricular" tanto para los diseños de los niveles inicial y EGB como para los de polimodal, lo que **permitió conservar criterios comunes entre los diversos diseños a pesar del cambio de gestión y la disponibilidad de recursos.**

En suma, los testimonios recavados en la provincia sugieren que Santa Fe respondió a los lineamientos nacionales pero incluyendo elementos de la propia realidad. Demostró así cierta autonomía, ejercida gracias a la capacidad instalada en términos de recursos profesionales, económicos, organizativos, etc.

## *11. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO.*

Como fue mencionado anteriormente, **la provincia se encuentra entre las jurisdicciones en las que el sector privado adquiere mayor preponderancia (con casi el 30% de la matrícula bajo su responsabilidad) y recibe más cantidad de aportes estatales (62% de las escuelas)**. Dentro del sector, casi un 70% de los establecimientos son confesionales. Es de destacar que una parte considerable de sus establecimientos cumplen una función social, atendiendo poblaciones relegadas por el Estado.

Asimismo, **el sector privado santafesino se caracteriza por su grado de organización e independencia**, cristalizado en la ley de enseñanza privada n° 6427 de 1968. Esta ley crea el Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEP), que depende del ministro de educación y goza de una relativa independencia que le permite funcionar como un pequeño ministerio aparte que gestiona y administra, con reglas propias, sus escuelas. Varios entrevistados coinciden en afirmar que la organización actual del SPEP (fundamentalmente la escasez de supervisores) no permite llevar delante de forma eficiente el control financiero sobre las escuelas que gestiona, lo cual expresa su independencia respecto del resto del sistema.

## *12. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA.*

Las prácticas de supervisión en la provincia de Santa Fe parecen haberse mejorado en cierta medida gracias a la **regionalización**. La mayor proximidad con las escuelas, el trabajo en equipo desarrollado en las sedes entre supervisores de una misma región, así como el diseño de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Regional (PADER), **han tendido a acercar a los supervisores a sus escuelas y a reforzar la especificidad regional**.

Cabe aclarar en este punto que, desde el modelo TEBE y en el marco de la R.F.F.D.C. (Red Federal de Formación Docente Continua), se capacitó a 233 supervisores activos, 9 directores regionales y 12 jefes de supervisión y coordinadores pedagógicos con el objetivo de *"resignificar teórica y metodológicamente la acción del supervisor"*. Este replanteo insiste sobre la necesidad de **trocar la función de inspección jerárquica por un acompañamiento permanente de las escuelas** en la construcción de su autonomía a través de la asesoría en el diseño del PEI y el PCI, la identificación y la solución de problemas y la evaluación de los procesos, entre otras cuestiones.

Sin embargo, ciertos indicios ponen en duda la efectiva concreción de este cambio dado que **cada supervisor debe enfrentar una cantidad inabordable de escuelas (**63,6 por supervisor en el nivel inicial y 44,2 en el nivel primario) **obligándolo a asesorarlas principalmente en las tareas administrativas**. Además, la **limitada disponibilidad de viáticos** de desplazamiento lleva a una drástica reducción de las visitas a los establecimientos. **Las falencias del acompañamiento y el control del sector privado merecen un comentario aparte, ya que su situación es aún más aguda que en el sector público**. La enorme cantidad de escuelas atendidas por cada supervisor (57,6 en el nivel inicial, 53,1 en el nivel primario y 44 en el nivel medio), constituye **un indicador más del *"laisser faire"* del Estado santafesino respecto del sector**. La fiscalización contable se encuentra en una situación aún más dramática ya que sólo 5 supervisores deben asumir dicha tarea para los 663 establecimientos subvencionados.

En lo referente a las **políticas de evaluación del sistema**, en la provincia de Santa Fe se han puesto en práctica recientemente distintos dispositivos de evaluación de la calidad educativa, que complementan los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y, en ciertos casos, los cuestionan y superan. Por ejemplo, el **proyecto para el mejoramiento de la calidad educativa (PROMECA)**, puesto en marcha en el año 2001 desde la Dirección Provincial de Educación Media y Técnica para los establecimientos polimodales (con la intención de extenderlo posteriormente a EGB), propone que las escuelas realicen una auto-evaluación, utilizando como insumo los resultados del ONE e incluyendo como elementos de análisis tanto los resultados precedentes como datos sobre el contexto socio-económico regional, las características institucionales (infraestructura, perfil del personal docente, etc.) y el nivel socio-económico de la población de la escuela. El objetivo principal es que **esta evaluación comprehensiva y diacrónica sirva a la escuela como diagnóstico y que, a partir de la definición de las fortalezas y debilidades, ésta pueda concebir proyectos de mejoramiento con estrategias concretas de logros**.

# 1 INTRODUCCIÓN

El presente informe provincial se inscribe dentro del proyecto de investigación "Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas"[1], desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, es decir, aquellas dinámicas, técnicas, tácticas y mecanismos vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que están alineados en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la aplicación 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 los casos.

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

La organización de este abordaje parte del análisis histórico de las características del contexto provincial (en materia social, política, económica y cultural) y se centra luego en diez ejes seleccionados que caracterizan a la práctica política educativa, permitiendo un análisis más sistemático y detallado de la misma. Esta estructura admite cierta rigidez pero facilita el abordaje comparado posterior de los casos provinciales, es por ello que se la ha adoptado, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivado 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 estudiar 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 más 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 escolares, sino específicamente en los procesos de toma de decisiones y en las visiones y posiciones ante los distintos ejes que estructuran el campo de la educación desde el gobierno central provincial. Esta opción se basa igualmente en la hipótesis (a testear en otras investigaciones) con respecto a los muy limitados efectos en la vida cotidiana de las escuelas que tienen en el largo plazo las decisiones de política educativa. En general, el sistema educativo tiene una vida propia, con lógicas y patrones de

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

funcionamiento que las decisiones centrales no pueden desestabilizar con facilidad, y muy probablemente todo intento de cambio que ignore este factor no sólo no conseguirá sus objetivos sino que desconocerá la importancia de los actores vitales del sistema (especialmente los docentes) en su implementación.

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

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 61 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar en la página 88). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis resultados de la comparación con las otras jurisdicciones.

Finalmente quisiéramos destacar que, si por un lado agradecemos sinceramente a los actores santafesinos que nos abrieron las puertas y compartieron con nosotros sus experiencias, debemos señalar al contrario los importantes obstáculos que encontramos para ser recibidos por las autoridades del Ministerio de Educación, que nos denegaron a su vez el acceso a información estadística disponible en la provincia. Si bien sobre el final de nuestra estadía en Santa Fe logramos conversar con los distintos funcionarios del ministerio y, sólo una vez de regreso a Buenos Aires conseguimos entrevistar telefónicamente a las autoridades de mayor rango, nos vimos confrontados a un arduo proceso de demandas que no debimos atravesar en ninguna otra jurisdicción. Creemos que esta dificultad constituye un claro ejemplo de la rigidez y el retraimiento que caracterizan a la actual gestión.

# 2. EL CONTEXTO PROVINCIAL

## *2.1 RASGOS ESTRUCTURALES, SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS*

Considerar el entramado de los rasgos históricos, económicos y culturales particulares de la provincia que constituyen la matriz en la cual se configura el sistema educativo, resulta indispensable para comprender las limitaciones, los condicionantes y las potencialidades que determinan en gran medida la política educativa santafesina.

Mirada desde su situación socio-económica, la provincia se encuentra en una posición relativa favorable, ya que se sitúa entre las provincias más avanzadas, ocupando el segundo lugar en cuanto al desarrollo agrícola-ganadero y actividad comercial e industrial. Su Producto Bruto Geográfico (PBG), dentro del cual el sector de los servicios es el de mayor significación, representa el 8% del PBI nacional. Dado que la provincia es parte de la región más fértil del país, su estructura productiva tiene un perfil marcadamente agroindustrial. El desarrollo de este sector ha sido orientado al mercado externo, al cual la provincia accede competitivamente gracias a su estratégica ubicación

geográfica (a orillas del Paraná y próxima a la salida al mar), situándose como la segunda provincia exportadora del país (Ministerio de Economía, 2001: 4)

En lo que concierne al perfil de su población, y tal como se observa en el cuadro 1, Santa Fe se caracteriza por la alta proporción de población que reside en zonas urbanas. Al respecto, una particularidad característica de la provincia es la de contar con dos grandes ciudades con importante peso tanto cultural como político: Santa Fe y Rosario. La primera, capital histórica y sede de la administración pública, es escenario de concepciones culturales más bien tradicionales. La segunda, más moderna y cosmopolita, se caracteriza por su importante actividad cultural e intelectual, resultante probablemente tanto de la fructífera mezcla de inmigrantes de diverso origen que allí se concentraron así como de la influencia de Buenos Aires. Este protagonismo compartido ha requerido un acuerdo implícito entre las fuerzas políticas según el cual el gobernador de turno debe seleccionar igual cantidad de ministros provenientes de ambos centros urbanos para las diferentes áreas de gobierno.

La relevancia de ambas ciudades incide en la repartición del público escolar: en efecto, más de un tercio de las unidades educativas y casi la mitad de los alumnos se concentran en los departamentos de Rosario y La Capital.

Siendo la tercera provincia más poblada del país, el porcentaje de la población que vive en hogares con NBI y el analfabetismo, tal como se observa en el cuadro siguiente, se encuentran por debajo de la media nacional. A su vez, el porcentaje de la población que ha completado la educación secundaria supera en un punto a la media nacional.

**Cuadro 1: Población de la Provincia de Santa Fe**

| | 1991 | | 2001 | |
|---|---|---|---|---|
| | Santa Fe | Media Nacional | Santa Fe | Media Nacional |
| Cantidad de habitantes | 2.798.422 | 1.358.974 | 2.975.970 | 1.501.127 |
| Cantidad de habitantes en edad escolar * | 777.568 | s/d | 836.013 | s/d |
| % de la población que vive en hogares con NBI | 17.6 | 24.66 | s/d | s/d |
| % de la población que vive en zonas urbanas | 85.70 | 78.07 | s/d | s/d |
| Porcentaje de la población con secundario completo (20-64 años) | 31.1 | 30 | s/d | s/d |
| Tasa de analfabetismo | 1.4 | 1.91 | s/d | s/d |

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y 2001

* Serie Análisis Demográfico N° 7 - INDEC-CELADE – 1996 (para los datos de la población en edad escolar). Años 1990 y 2000. Corresponde a población entre 5 y 19 años.

Sin embargo, si bien todavía no se encuentran disponibles los datos del último Censo como para vislumbrar la evolución de estas variables durante los noventa, una década que sin duda ha dejado sus huellas, la percepción general parece ser que estos valores han tendido a desmejorar. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el año 2001 pueden ser considerados de manera supletoria y aproximativa en este acercamiento (ya que sólo comprenden los aglomerados urbanos y evalúan la línea de pobreza y no las NBI, incluidas en el cuadro anterior). Dichas estadísticas confirman la crítica situación social: en

mayo de 2002 un 56,2% de las personas en hogares del Gran Rosario y un 57,8% de los de Santa Fe se encontraban bajo la línea de pobreza. Estas cifras resultan llamativas al compararlas con el promedio regional, que para la misma fecha era de un 52,7% y la media nacional, de 53%.

En este mismo sentido, los datos del cuadro 2 sobre los niños y jóvenes en situación de pobreza o indigencia para el año 2001, ubican a la provincia de Santa Fe en todos los casos por sobre la media nacional. Todos estos datos resultan especialmente negativos cuando se considera que la provincia de Santa Fe, si bien sufrió como el resto el golpe de la crisis económica de la segunda parte de la década (la desocupación en la ciudad de Rosario aumentando, por ejemplo, del 13.5% en 1998 a 22,8% en el 2001[2]), sigue situándose entre las más ricas del país.

**Cuadro 2: Porcentaje de niños y jóvenes pobres e indigentes, según franja etaria. Octubre del 2001.**

| Franja etaria | Pobreza | | Indigencia | |
|---|---|---|---|---|
| | Santa Fe | Total País | Santa Fe | Total País |
| Hasta 5 años | 57,1 | 54.0 | 24,5 | 21.9 |
| De 6 a 12 años | 63,9 | 58.7 | 31,5 | 25.3 |
| De 13 a 18 años | 56,8 | 55.4 | 24,6 | 22.3 |

Fuente: Elaboración propia en base a SIEMPRO, *Informe de la situación provincial, en* http://www.siempro.gov.ar/novedades/marzo2002_archivos/frame.htm, agosto de 2002.

Nota: Los indicadores de pobreza de cada provincia se estimaron extrapolando los indicadores del aglomerado -o del conjunto de aglomerados- de cada jurisdicción a las proyecciones de población estimadas en base a la variación intercensal.

Por otro lado, los datos promedio señalados anteriormente en el cuadro 1 esconden importantes diferencias internas. La ciudad de Santa Fe, fundada en 1573 por Juan de Garay para crear un pueblo y un puerto que comunicara el Virreinato del Perú con el Río de la Plata, porta la impronta de "región abierta al mundo" y marca la línea divisoria entre un norte rural escasamente desarrollado y un sur próspero y cosmopolita[3]. Esta diferenciación se plasma tanto en el aspecto geográfico como en la esfera económica, cultural y educativa. Así, la industria, el comercio y los servicios tienen su zona de expansión en los departamentos del centro-sur provincial, mientras que en la región norte predomina la actividad agrícola-ganadera, lo que explica la alta densidad de población en el centro-sur y viceversa. Paralelamente, las variables educativas presentan los peores porcentajes en los departamentos norteños[4].

---

[2] *Informe económico social de la provincia de Santa Fe, SIEMPRO, mayo 2002, Pag.3,*

[3] *La zona norte está conformada por los departamentos de Garay, General Obligado, Nueve de Julio, San Cristóbal, San Javier, San Justo y Vera; la del centro-sur por los doce departamentos restantes: Belgrano, Caseros, Castellanos, Constitución, General López, Iriondo, La Capital, Las Colonias, Rosario, San Jerónimo, San Lorenzo y San Martín.*

[4] *Por ejemplo, el departamento de Garay presentaba un 12,6% de la población con secundario completo en 1991 y el de 9 de Julio el 5,7% de la población analfabeta para el mismo año, en relación con los del centro-sur donde, por ejemplo, en La Capital el 38,1% de la población tenía el secundario completo en*

Fuera de las características geográficas que han determinado la estructura productiva de la región, otra cuestión que ha contribuido a la diferenciación norte-sur ha sido la influencia de la corriente inmigratoria europea, principalmente de origen italiano (piamontés), alemán, suizo y judío, que se asentó desde fines del siglo XIX en colonias de explotación agrícola, protagonistas de una época de progreso y fuerte actividad económica. Es así como se consolida progresivamente, como resultado de una significativa movilidad social facilitada en gran medida por la escuela, la amplia franja de clase media santafesina concentrada en la región centro-sur.

## 2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE

Cuando se piensa en el marco político santafesino, lo primero a señalar es que, desde el regreso de la democracia, la provincia ha sido gobernada ininterrumpidamente por el Partido Justicialista. A pesar de la hegemonía peronista en estos casi veinte años, un corte muy claro puede establecerse entre las décadas del 80 y del 90. Durante el primer período, la vida política de la provincia estuvo dominada por "La Cooperativa", coalición de diferentes fragmentos del peronismo que intervenía en la designación de los cargos políticos y controlaba el poder de los dos gobernadores que se sucedieron: José María Vernet (1983-1986) y Víctor Reviglio (1986-1990). En consecuencia, estas dos gestiones se caracterizaron por el fuerte clientelismo y la dependencia de los gobernadores respecto de sus compromisos políticos.

Así, para las terceras elecciones gubernamentales la imagen del peronismo estaba profundamente deteriorada en la opinión pública, que reclamaba políticos atentos a las necesidades de la sociedad y no a las de la propia política y una mayor transparencia en la gestión. En este contexto crece la candidatura del "vasco" Uzandizaga, radical ex intendente de Rosario que llega a posicionarse como el ganador más probable de los comicios. Ante la inminente derrota, el peronismo apela a una doble estrategia: por un lado, presiona sobre la legislatura para obtener una Ley de Lemas que les permitiera aunar esfuerzos y votos; ley que los radicales, confiados en su triunfo, conceden sin sospechar las consecuencias. Por otro lado, siguiendo los guiños del entonces presidente Carlos Menem, el peronismo busca por fuera del partido un perfil renovador, ajeno a la política tradicional imperante en la provincia hasta aquel momento. Se barajan entonces variados y eclécticos personajes entre los que estuvieron, según un periodista entrevistado, el empresario Roberto Paladín, Amadeo Carrizo y Cesar Luis Menoti.

Finalmente es la figura de Carlos A. "Lole" Reutemann que, gracias al apoyo de Cardoso, hombre allegado al presidente Menem, logra imponerse en el vertiginoso escenario electoral. El "Lole", deportista famoso y querido en la provincia, era visto además como un "gringo" callado, humilde, honesto y cercano a la "gente común", capital con el que termina doblegando en la recta final al candidato radical. Se propone entonces reforzar la demandada imagen de transparencia convocando al gobierno a una segunda línea del peronismo, caracterizada de intachable, pero poco conocida entonces y con poca experiencia en la gestión. Se destaca entre ellos el que será ministro de economía durante las dos gestiones reutemannistas, Juan Carlos Mercier, junto a quien consolida una pareja

*1991 y Caseros que presentaba un 0,6% de la población analfabeta para el mismo año (Dirié, Gómez y Roggi, 1999).*

que tendrá como objetivos principales ordenar las cuentas provinciales, racionalizar el gasto y trabajar en pos de una mayor eficiencia administrativa.

Este firme propósito fue coadyuvado, en la esfera política, por la libertad relativa de la que gozaba el gobernador gracias a no deberse más que a un reducido grupo político. A esto contribuyó también, en el ámbito económico, la estabilidad y el aumento de las recaudaciones que siguieron a la convertibilidad, haciendo posible la recuperación de las finanzas provinciales y la construcción de una "muy buena administración", como fue caracterizada por la mayoría de los entrevistados. Tal como se detalla más adelante, esta impronta de reordenamiento administrativo y fiscal signó fuertemente a la política educativa del primer gobierno de Reutemann, que estuvo más avocada a los aspectos administrativos y financieros que a los pedagógicos.

Al cabo de esta primera gestión, al no poder ser reelegido, es Carlos "Lole" Reutemann, que contaba con un importante caudal político, quien lidera la designación del candidato de una suerte de "nueva cooperativa" (denominación utilizada por algunos de los entrevistados para referirse al grupo reutemannista) para las elecciones de 1995. Tras descartar otras fórmulas (como por ejemplo al escribano Julio Gutierrez), Reutemann propone la figura de Jorge Obeid, intendente de Santa Fe y antiguo militante del peronismo. Los comicios de ese año, en los que la oposición estuvo representada por Héctor Caballero, proveniente del socialismo popular y aliado a peronistas no reutemannistas, se vieron seriamente entorpecidos por un fraude informático. El controvertido escrutinio que siguió debilitó aún más el ya endeble poder político propio de Obeid.

Es así cómo el nuevo dirigente, siempre bajo el ala del ex gobernador, se ve obligado a contemplar la multiplicidad del mapa político de la provincia al conformar su gabinete. También se propone mantener, contra viento y marea, a cada uno de sus ministros durante los cuatro años de gestión. Sin embargo, este compromiso no le impidió desarrollar, como señalaremos más adelante, una política educativa que se diferenció sustancialmente de aquella adoptada por el gobierno que lo precedió. En este sentido, la siguiente declaración del gobernador en la inauguración del ciclo lectivo 1998 expresa claramente su posición y sus diferencias con Reutemann: "*la educación es el nuevo nombre de la justicia social... y mientras yo esté al frente de este gobierno, no habrá un sólo ajuste o achique en educación*"[5]. La defensa de esta bandera fue posible en gran parte gracias al endeudamiento: el cuadro 3 muestra cómo entre 1997 y 1999 se duplica el stock de deuda acumulada.

Luego del "interludio vigilado", Reutemann vuelve al poder en el año 1999. Si bien las cuentas provinciales se encuentran en buen estado a comparación de otras provincias, el gobernador, junto a su ministro de economía, deberán reforzar, en un contexto recesivo, el control de la política fiscal. Así, si entre diciembre de 1997 y septiembre del 2000 el stock de deuda aumentó un 91%, entre diciembre de 1999 y septiembre del 2000 la deuda pública aumentó un sólo un 3%. Esto se plasmará notoriamente en la política educativa, que privilegia nuevamente, hasta el momento de nuestra investigación, los objetivos de control y recorte presupuestario por sobre los objetivos propiamente educativos.

[5] *"La educación es el nuevo nombre de la justicia social ", Diario El Litoral, 09/03/1998.*

**Cuadro 3 – Contexto Político Provincial**

| Año | Gobernador | Partido | Ministro de Educación | Evolución del PBG (1991=100) | Stock deuda Acumulada. Miles de pesos | Tasa de desocupación | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Santa Fe | Rosario |
| 1991 | Reviglio | P.J | L. Hilar Puxeddu (11/12/91) | 100 .00 | --- | 11.2 | 9.4 |
| 1992 | C. A. Reutemann | | Dr. Danilo Kilibarda (30/3/92) / Dr. Ricardo Kaufmann (24/8/92) / | 107.55 | --- | 12.3 | 8.5 |
| 1993 | C. A. Reutemann | | Ing. Fernando Bondesío | 109.10 | --- | 14.9 | 11.8 |
| 1994 | | | | 108.54 | --- | 15.4 | 12.4 |
| 1995 | | | | 100.07 | --- | 20.6 | 18.1 |
| 1996 | Obeid | | Maria Rosa Stanoevich | 104.45 | --- | 16.7 | 18.2 |
| 1997 | | | | 106.27 | 343.204,4 | 16.2 | 13.2 |
| 1998 | | | | 108.35 | 563.728,9 | 13.5 | 13.5 |
| 1999 | | | | 97.84 | 702.956,3 | 13.4 | 16.8 |
| 2000 | C. A. Reutemann | | Ing. Gualberto Venecia (31/8/00) / Dr. Alejandro Révola. | 97.35 | 751.056,4 | 15.7 | 17.8 |
| 2001 | | | Dr. Alejandro Révola. | 100.00 | 751.056,4 | | |
| 2002 | | | | 107.55 | | | |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información relevada en la provincia, en base Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, agosto de 2002 y en base a INDEC, EPH-Octubre, 1991-2000.

# 3. EL CONTEXTO EDUCATIVO

## *3.1 DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO*

El sistema educativo de la provincia de Santa Fe se encuentra entre los sistemas numéricamente más importantes del país. Tomando todos los tipos de educación, la provincia cuenta con 7139 unidades educativas a las que asisten 865.397 alumnos. Para atender esta matrícula han sido asignados 47.118 cargos docentes y 404.930 horas cátedra. El sistema educativo santafesino posee el 7,88% del total de los establecimientos del país y el 8,07% del total de los alumnos, cifras que demuestran su peso relativo respecto del total del país.

Una de las características más destacadas del sistema es la presencia particularmente importante del sector privado en educación común, evidenciada en el cuadro 4. Santa Fe, junto a la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y la provincia de Buenos Aires, es una de las jurisdicciones con los mayores porcentajes de unidades educativas (24.50%) y alumnos (29.98%) del sector privado. Estos porcentajes se engrosan todavía más en los niveles

superiores del sistema: en el nivel polimodal la proporción de unidades educativas gestionadas por el sector privado se eleva a 42% y a 68% para el nivel superior no universitario[6].

**Cuadro 4 - Dimensiones del sistema educativo provincial por tipo de educación. Año 2000**

| Nivel | | TOTAL | Público | | Privado | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Educación Común | Unidades Educativas | 6000 | 4530 | (75,5%) | 1470 | (24,5%) |
| | Cargos Docentes | 43028 | 31452 | (73,10%) | 11576 | (26,90%) |
| | Hs. Cátedra | 387118 | 259746 | (67,10%) | 127372 | (32,90%) |
| | Alumnos | 798575 | 578334 | (72,42%) | 220241 | (27,58%) |
| Educación de Adultos | Unidades Educativas | 383 | 369 | (96,34%) | 14 | (3,66%) |
| | Cargos Docentes | 1313 | 1276 | (97,18%) | 37 | (2,82%) |
| | Hs. Cátedra | 11714 | 10352 | (88,37%) | 1368 | (11,68%) |
| | Alumnos | 38629 | 36193 | (93,69%) | 2436 | (6,31%) |
| Educación Especial | Unidades Educativas | 241 | 201 | (83,40%) | 40 | (16,60%) |
| | Cargos Docentes | 1981 | 1450 | (73,20%) | 531 | (26,80%) |
| | Hs. Cátedra | 67 | 67 | (100,00%) | 0 | (0,00%) |
| | Alumnos | 5121 | 3981 | (77,74%) | 1140 | (22,26%) |
| Educación Artística | Unidades Educativas | 12 | 12 | (100,00%) | 0 | (0,00%) |
| | Cargos Docentes | 14 | 14 | (100,00%) | 0 | (0,00%) |
| | Hs. Cátedra | 489 | 489 | (100,00%) | 0 | (0,00%) |
| | Alumnos | 469 | 469 | (100,00%) | 0 | (0,00%) |
| Otros tipos de educación | Unidades Educativas | 503 | 441 | (87,67%) | 62 | (12,33%) |
| | Cargos Docentes | 782 | 615 | (78,64%) | 167 | (21,36%) |
| | Hs. Cátedra | 5542 | 4536 | (81,85%) | 1006 | (18,15%) |
| | Alumnos | 22603 | 19453 | (86,06%) | 3150 | (13,94%) |
| Total | Unidades Educativas | 7139 | 5553 | (77,78%) | 1586 | (22,22%) |
| | Cargos Docentes | 47118 | 34807 | (73,87%) | 12311 | (26,13%) |
| | Hs. Cátedra | 404930 | 275190 | (67,96%) | 129746 | (32,04%) |
| | Alumnos | 865397 | 638430 | (73,77%) | 226967 | (26,23%) |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001) *Anuario Estadístico 2000*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.

[6] *Las características específicas del sector privado santafesino serán analizadas más profundamente en el apartado 11*

**Cuadro 5. Dimensiones del sistema de Educación Común. Año 2000**

| Tipo de Educación / Nivel | | TOTAL | Público | Privado |
|---|---|---|---|---|
| Inicial | Unidades Educativas | 1.306 | 1.018 (77,95%) | 288 (22,05%) |
| | Cargos | 5.376 | 3.643 (67,76%) | 1.733 (32,24%) |
| | Hs. Cátedra | 267 | 57 (21,35%) | 210 (78,65%) |
| | Alumnos | 101.361 | 70.867 (69,92%) | 30.494 (30,08%) |
| EGB1 y 2 /primario | Unidades Educativas | 1.664 | 1.384 (83,17%) | 280 (16,83%) |
| | Cargos | 25.317 | 19.198 (75,83%) | 6.119 (24,17%) |
| | Hs. Cátedra | 2.227 | 124. 8 (56,04%) | 979 (43,96%) |
| | Alumnos | 371.366 | 285.297 (76,82%) | 86.069 (23,18%) |
| EGB 3 | Unidades Educativas | 2.227 | 1.710 (76,78%) | 517 (23,22%) |
| | Cargos | 3.138 | 2.085 (66,44%) | 1.053 (33,56%) |
| | Hs. Cátedra | 159.932 | 110.533 (69,11%) | 49.399 (30,89%) |
| | Alumnos | 174.221 | 126.634 (72,69%) | 47.587 (27,31%) |
| Polimodal / secundario | Unidades Educativas | 624 | 360 (57,69%) | 264 (42,31%) |
| | Cargos | 8.062 | 5.863 (72,72%) | 2.199 (27,28%) |
| | Hs. Cátedra | 171.008 | 118.337 (69,20%) | 52.671 (30,80%) |
| | Alumnos | 103.650 | 69.202 (66,77%) | 34.448 (33,23%) |
| Superior no Universitario | Unidades Educativas | 179 | 58 (32,40%) | 121 (67,60%) |
| | Cargos | 1.135 | 663 (58,41%) | 472 (41,59%) |
| | Hs. Cátedra | 53.684 | 29.571 (55,08%) | 24.113 (44,92%) |
| | Alumnos | 47.977 | 26.334 (54,89%) | 21.643 (45,11%) |
| Total Educación Común | Unidades Educativas | 6.000 | 4.530 (75,50%) | 1.470 (24,50%) |
| | Cargos | 43.028 | 31.452 (73,10%) | 11.576 (26,90%) |
| | Hs. Cátedra | 387.118 | 259.746 (67,10%) | 127.372 (32,90%) |
| | Alumnos | 1.663.918 | 1.165.072 (70,02%) | 498.846 (29,98%) |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE, *Anuario Estadístico Educativo 2000*, Buenos Aires.

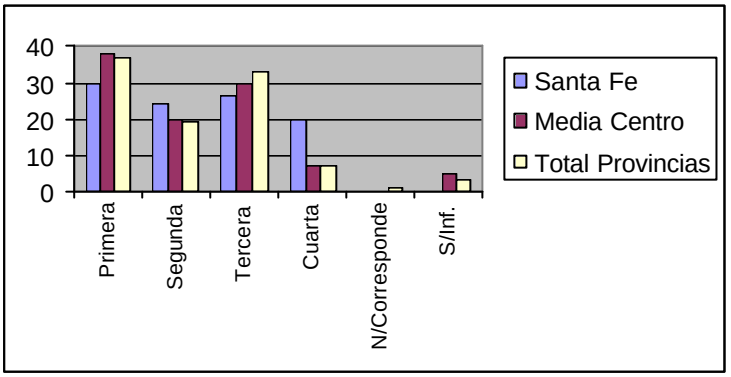
Tal como fue mencionado anteriormente, la provincia presenta importantes diferencias entre la región norte y centro-sur. Este corte se refleja en las dimensiones e indicadores departamentales del sistema educativo. Por ejemplo, la distribución de los alumnos y de los establecimientos refleja una clara concentración en la zona centro-sur: siete de cada diez establecimientos se encuentran en esta última. A su vez, más de un tercio de las unidades educativas y casi la mitad de los alumnos se concentran en los departamentos de Rosario y La Capital. Fuera de estas diferencias en cuanto a la densidad del sistema, existen también desigualdades regionales en torno a la calidad de la oferta: nuevamente, es en los departamentos norteños donde la infraestructura edilicia de las escuelas se halla en peor situación relativa y donde la antigüedad y la estabilidad de los docentes es menor (especialmente en los departamentos de 9 de Julio y Garay, que presentan los menores porcentajes de titulares de la provincia).

## *3.2 CARACTERÍSTICAS DE LAS ESCUELAS*

Si en el apartado anterior analizamos las dimensiones del sistema educativo santafesino, en esta sección la mirada se centra en el análisis de algunos datos que hacen a las condiciones cualitativas de los establecimientos educativos.

- De acuerdo con los datos relevados en el 2000, Santa Fe se encuentra entre las provincias que concentran más escuelas rurales del país en términos absolutos: posee 351 establecimientos con personal único (Relevamiento Anual, 2000). Estos establecimientos representan un 13% del total de escuelas de la provincia[7]. Sin embargo, al analizar los porcentajes de establecimientos según categoría llama la atención que, tal como se observa en el gráfico 1, más del 20% de los mismos son de cuarta categoría, porcentaje que supera en 15 puntos porcentuales al de la región y al del país. La mayor parte de este tipo de establecimientos se ubican en los departamentos de la zona norte de la provincia, donde predomina la población rural[8].

**Gráfico 1- Porcentaje de establecimientos según categoría. Educación Común.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Dirección General Red Federal de Información. Relevamiento Anual 2000, Buenos Aires.

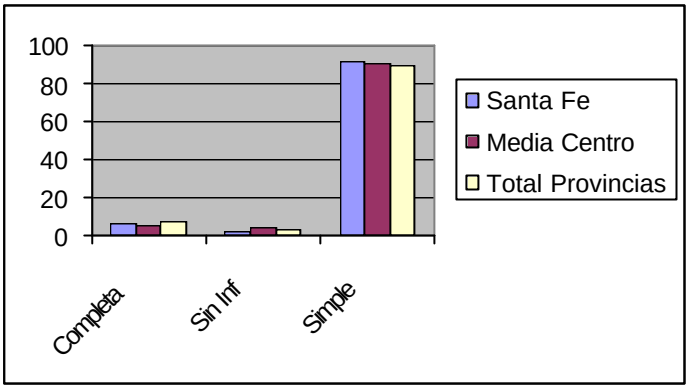
- Como puede observarse en el grafico 2, al igual que en el resto del país, más del 90% de las escuelas del sector público son de jornada simple. Las escuelas de jornada completa sólo representan alrededor de un 5% del total de establecimientos.

---

[7] *Los relevamientos estadísticos anuales no contemplan la categoría "escuela rural" y utilizan, en cambio, la de "establecimientos con personal único". Es por ello que la cantidad de escuelas rurales sería en realidad mucho mayor: Los entrevistados han hablado de la existencia de aproximadamente 800 establecimientos de este tipo en la provincia.*

[8] *En el departamento de Garay, por ejemplo, el 71,2% de la población es rural. En el resto de los departamentos del norte la población rural supera el 30%.*

**Gráfico 2. Porcentaje de establecimiento del sector estatal por tipo de jornada. Educación Común**

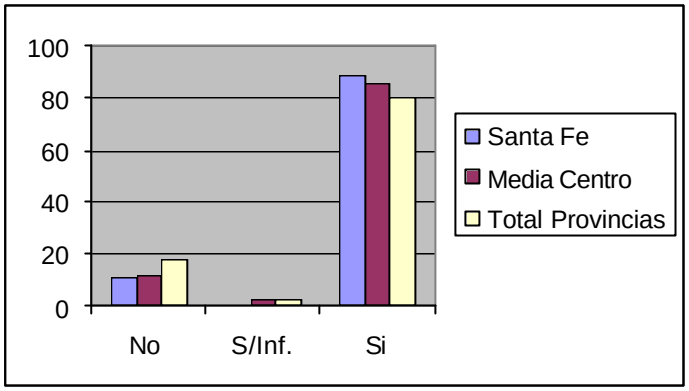



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Secretaría de Programación y Evaluación Educativa (1996), *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos ´94 Resultados Definitivos. Serie A N° 1. Total país,* Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa. Dirección General Red de Federal de Información Educativa. Buenos Aires.

- De las escuelas del sector público, un 89% posee cooperadora, porcentaje que se ubica 9 puntos porcentuales por encima de la media nacional y 3 por sobre la media regional. Es necesario señalar al respecto la existencia en la provincia del decreto 874 de 1986, que estipula la obligatoriedad de la presencia de una asociación cooperadora en cada escuela. En efecto, las cooperadoras cumplen un importante rol en las instituciones escolares, no sólo en lo que se refiere al manejo de los comedores y al desarrollo de obras de mantenimiento e infraestructura, sino al mantenimiento general de los establecimientos. Es así como un representante de la Federación Cooperadora de Santa Fe afirmaba: *"sin el sistema de cooperadoras el sistema se caería"*[9].

[9] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

**Gráfico 3– Establecimientos del sector estatal por posesión de cooperadora. Educación Común.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información. Relevamiento Anual 2000, Buenos Aires

- Otro punto a destacar es la escasa presencia de comedores escolares en las instituciones educativas. Como se evidencia en el cuadro 6, los porcentajes de alumnos que reciben almuerzo, refrigerio o cena de forma gratuita es significativamente menor que el de la media regional y nacional. Esta tendencia se acentúa aún más en el caso de la copa de leche, donde el porcentaje de alumnos de la provincia es de apenas 2,16 % mientras la media regional supera el 20% y la nacional del alcanza al 25,21% de los alumnos. La baja presencia del Estado provincial en la cobertura de las necesidades básicas de los niños resulta especialmente llamativa cuando se considera, como fue mencionado anteriormente, que, en el 2001, alrededor del 60% de los niños hasta 12 años se encuentran bajo la línea de pobreza y que aproximadamente el 30% de los niños de la misma edad son indigentes.

**Cuadro 6 – Porcentaje de Alumnos del sector estatal por posesión de comedor gratuito. Educación Común. Sector Público**

| | Almuerzo | Copa de Leche | Refrigerio | Cena |
|---|---|---|---|---|
| Provincia | 0,74 | 2,16 | 0,12 | 0,03 |
| Media Regional | 12,16 | 20,92 | 1,37 | 0,40 |
| Total Provincias | 13,17 | 25,21 | 5,92 | 0,43 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Dirección General Red Federal de Información. Relevamiento Anual 2000, Buenos Aires

- Por último, respecto a las condiciones de infraestructura escolar, si bien los datos del Censo Educativo de 1994 se encuentran desactualizados dadas las transformaciones realizadas con los programas nacionales desde 1995, dichos datos permiten al menos una aproximación. Así, el Censo revela que el 86% de los edificios escolares del sector público requerían algún tipo de reparación y que sólo el 14% se encontraban en un estado aceptable, porcentajes muy cercanos tanto a la media regional como nacional. En relación con el acceso a los servicios públicos, los datos ponen en

evidencia que casi la mitad de los establecimientos no tenían acceso al agua de red pública, porcentaje que supera al de la media regional y nacional. A su vez, el 88% de las escuelas poseían energía eléctrica, proporción idéntica a la de la media regional que supera en 7 puntos a la media nacional.

**Cuadro 7 - Estado de los edificios escolares. Porcentajes.**

| | | Santa Fe | Media Regional | Total Provincias |
|---|---|---|---|---|
| Estado | Aceptable | 14 | 16 | 14 |
| | Requiere reparaciones menores | 61 | 60 | 54 |
| | Requiere reparaciones mayores | 25 | 24 | 31 |
| | Sin Información | 0 | 0 | 0 |
| | Total | 100 | 100 | 100 |
| Agua de red pública | Sí | 46 | 52 | 56 |
| | No | 48 | 43 | 40 |
| | Sin información | 6 | 4 | 4 |
| | Total | 100 | 100 | 100 |
| Electricidad | Sí | 88 | 88 | 81 |
| | No | 7 | 8 | 15 |
| | Sin información | 5 | 4 | 4 |
| | Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Elaboración propia 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.

## 3.3 INDICADORES EDUCATIVOS

En el presente apartado se presentan algunos de los indicadores que caracterizan al sistema educativo santafesino. Si bien este estudio no pretende, tal como fue mencionado en la introducción, explorar los efectos de determinadas prácticas políticas de la educación sobre los resultados escolares, aquí serán analizados ciertos datos indispensables para conocer los rasgos esenciales de la educación provincial, utilizándolos así más para situar el contexto en el que se desarrollan las políticas educativas que para medir su éxito.

Comenzando por uno de los datos que reflejan el grado de "desarrollo humano" de la provincia, pueden observarse en el cuadro 8 las altas tasas de escolarización que presenta Santa Fe en comparación con la media nacional. En el año 1991 tanto en el nivel primario pero sobre todo en el nivel medio la tasa neta de escolaridad santafesina se encontraba claramente por encima de aquella correspondiente al promedio nacional. Esto indica que, ya antes de la implementación de la reforma educativa, una importante parte de la población en edad de concurrir al nivel medio se encontraba ya incluida en el mismo.

**Cuadro 8– Tasa neta de escolaridad. 1991**

| | Santa Fe | Media Nacional |
|---|---|---|
| Nivel Primario | 96,2 | 95.7 |
| Nivel Medio | 61,4 | 53.7 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991. INDEC.

Otros indicadores más finos, como los expuestos en el cuadro que sigue para el año 1999, contribuyen a esclarecer la "performance" educativa de la provincia de Santa Fe. Como se observa, todos los datos, tanto los "positivos" como los "negativos", demuestran que la provincia supera la situación alcanzada por el promedio nacional. Así, en cuanto a los primeros, la tasa de promoción efectiva así como la de egreso reflejan porcentajes superiores a los del promedio nacional, especialmente en lo que se refiere a este último indicador. En lo que concierne a los datos que pueden ser denominados "negativos", es decir la tasa de repitencia, de abandono interanual o de sobreedad, las correspondientes a la provincia de Santa Fe se ubican en casi todos los casos por debajo del promedio nacional (excepto la tasa de repitencia para el nivel EGB 1 y 2 y la de sobreedad para todos los ciclos de EGB).

**Cuadro 9- Algunos indicadores educativos. 1999.**

| | | EGB 1 y 2 | EGB 3 | Polimodal |
|---|---|---|---|---|
| Tasa de promoción efectiva | Santa Fe | 92,0 | 88,4 | 86,3 |
| | Media Nac. | 91.8 | 84.1 | 81.4 |
| Tasa de Repitencia | Santa Fe | 6,6 | 7,9 | 4,1 |
| | Media Nac. | 6.3 | 8.2 | 4.9 |
| Tasa de abandono interanual | Santa Fe | 1,4 | 3,7 | 9,7 |
| | Media Nac. | 2.0 | 7.7 | 13.6 |
| Tasa de Sobreedad | Santa Fe | 24,1 | 34,8 | 30,9 |
| | Media Nac. | 21.4 | 33.0 | 37.9 |
| Tasa de Egreso | Santa Fe | 91,2 | 87,1 | 71,9 |
| | Media Nac. | 87.2 | 75.3 | 60.7 |
| Años de Estudio Promedio | Santa Fe | 5,7 | 2,9 | 2,5 |
| | Media Nac. | 5.6 | 2.7 | 2.3 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, IDECE (2001), *Sistema Educativo Argentino 1999*, Buenos Aires.

Ahora bien, para evaluar la evolución de los diferentes parámetros el cuadro 10 nos permite analizar dicho proceso en la provincia comparándola con la media nacional. Considerando que el período 1996-1999 comprende años claves dado que la mayoría de las provincias se encontraban en plena implementación de la reforma, ciertas cifras llaman especialmente la atención. Por ejemplo, es de destacar la importante disminución de la tasa de abandono interanual, que supera ampliamente en todos los niveles educativos a la media del total de las provincias del país. Al contrario, la tasa de sobreedad aumenta visiblemente también en todos los niveles educativos considerados. Si se tiene en cuenta que, paralelamente, la tasa de repitencia a tendido ha disminuir, es de suponer que el aumento de la sobreedad se deba en gran medida al retorno al sistema de alumnos que se

encontraban anteriormente excluidos. De hecho, este proceso de "recuperación" de alumnos por parte de las escuelas fue mencionado reiteradas veces en las entrevistas y pudo haberse debido, entre otras causas, tanto a la extensión de la obligatoriedad escolar, como a la distribución de becas en los ciclos de EGB3 y polimodal, como, en el caso de Santa Fe, a la inclusión de la figura del tutor en el tercer ciclo de la EGB.

Es igualmente necesario subrayar el significativo aumento de la tasa de egreso, fundamentalmente en el EGB 3, superando por más de diez puntos porcentuales a la mejora experimentada por el promedio nacional. Si bien todos estos indicadores resultan evidentemente alentadores, parece necesario dejar planteadas ciertas reservas respecto de la situación posterior a la fecha aquí considerada. En efecto, la aguda crisis económica, política y social vivida por el país en los años siguientes pudo haber provocado un franco retroceso en algunas de estas conquistas.

**Cuadro 10- Tasa de variación de indicadores educativos seleccionados. 1996-1999.**

| | | EGB 1y 2 | EGB 3 | Polimodal |
|---|---|---|---|---|
| Tasa de promoción efectiva | Santa Fe | 0% | 11% | 3% |
| | Media Nac. | 0% | 7% | 3% |
| Tasa de Repitencia | Santa Fe | 10% | -2% | -5% |
| | Media Nac. | 9% | -9% | -14% |
| Tasa de abandono interanual | Santa Fe | -30% | -70% | -18% |
| | Media Nac. | -23% | -40% | -10% |
| Tasa de Sobreedad | Santa Fe | 33% | 44% | 60% |
| | Media Nac. | 18% | 20% | 37% |
| Tasa de Egreso | Santa Fe | 4% | 38% | 10% |
| | Media Nac. | 4% | 25% | 6% |
| Años de Estudio Promedio | Santa Fe | 0% | 21% | 4% |
| | Media Nac. | 2% | 8% | 5% |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, IDECE (2001), *Sistema Educativo Argentino 1996-1999*, Buenos Aires.

Por su parte, los resultados de los Operativos de Evaluación de la Calidad Educativa de la provincia muestran que, salvo raras excepciones, los alumnos santafesinos han obtenido sistemáticamente mejores puntajes que el promedio de los alumnos del resto de las provincias argentinas. Al considerar el ranking de provincias en cuanto a los resultados en las evaluaciones realizadas, es de señalar que la provincia se ha encontrado casi todos los años entre el 25% de las provincias cuyos alumnos respondieron una mayor cantidad de preguntas correctamente. En efecto, estos resultados son ampliamente conocidos por los actores provinciales y frecuentemente mencionados con orgullo en las entrevistas realizadas.

**Cuadro 11 – Porcentaje de respuestas correctas en las pruebas de evaluación de la calidad educativa por Jurisdicción.**

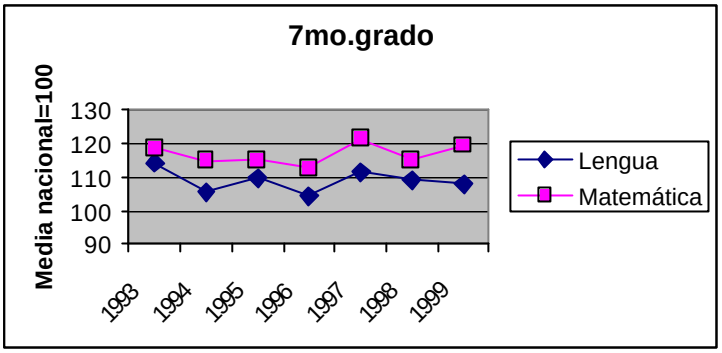
| Año | | 7mo. grado / año | | Finalización del Secundario | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | Lengua | Matemática | Lengua | Matemática |
| 1993 | Provincial | 55.22 | 57.44 | 52.34 | 64.19 |
| | Total Provincias | 51.75 | 52.42 | 61.41 | 46.39 |
| 1994 | Provincial | 67.97 | 63.3 | 72.07 | 59.31 |
| | Total Provincias | 66.94 | 58.83 | 69.68 | 55.95 |
| 1995 | Provincial | 64.68 | 63.36 | 69.27 | 60.47 |
| | Total Provincias | 62.44 | 59.63 | 66.4 | 56.18 |
| 1996 | Provincial | 59.59 | 61.55 | 60.07 | 55.36 |
| | Total Provincias | 60.6 | 58.76 | 60.3 | 57.4 |
| 1997 | Provincial | 62.75 | 60.97 | 66.27 | 63.26 |
| | Total Provincias | 59.69 | 54.31 | 65.18 | 62.3 |
| 1998 | Provincial | 70.36 | 65.49 | 68.02 | 68.61 |
| | Total Provincias | 66.93 | 60.31 | 66.99 | 67.03 |
| 1999 | Provincial | 61.33 | 61.63 | 68.17 | 71.96 |
| | Total Provincias | 56.81 | 51.62 | 59.93 | 62.8 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación. IDECE. 2002.

Los siguientes gráficos muestran claramente cuál ha sido la evolución de los resultados en los ONE desde 1993 hasta 1999. Un primer dato que emerge rotundamente es la constante superación del promedio nacional por parte de los alumnos santafesinos: en ningún año y para ningún nivel la provincia cae por debajo de la media del total de las provincias. Sin embargo, si bien fluctúan a lo largo del período considerado, los resultados no parecen evolucionar. Al contrario, en la evaluación tomada en el último año de polimodal resulta llamativa la abrupta caída del promedio provincial respecto de la media nacional en el año 1995, especialmente en matemáticas. Dado que no contamos con los elementos necesarios para explicar dicho cambio, queda planteada la pregunta para una futura investigación.

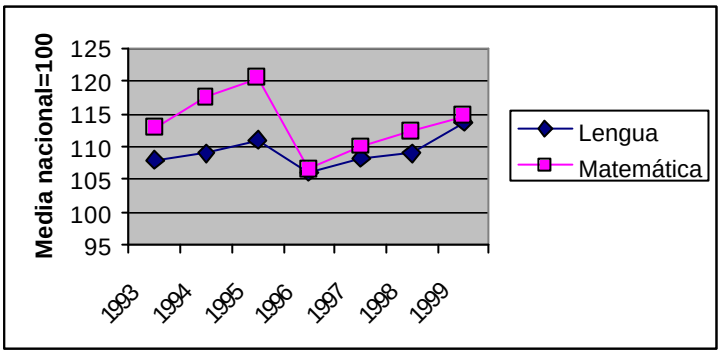
En cuanto a las áreas del saber evaluadas, es necesario subrayar la gran diferencia entre los resultados obtenidos en matemáticas y lengua, los primeros siempre superiores a los segundos independientemente del nivel y el año considerado. En el caso de los resultados del último año del polimodal, es interesante señalar cómo, luego del punto de inflexión marcado por el año 1995, donde caen palmariamente los resultados de matemáticas y en menor medida los de lengua llegando ambos a quedar equiparados, a partir del año siguiente el porcentaje de respuestas correctas comienza a mejorar comparado al promedio nacional.

**Gráfico 4. Evolución de las pruebas nacionales de evaluación (ONE) (media total provincias=100). Séptimo año EGB 3.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación. IDECE. 2002.

**Gráfico 5. Evolución de los resultados de las pruebas nacionales de evaluación (ONE) (media total provincias=100). 3er. Año polimodal/ 5to. Año secundario.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación. IDECE. 2002.

## 3.4 EL MAPA DE PODER

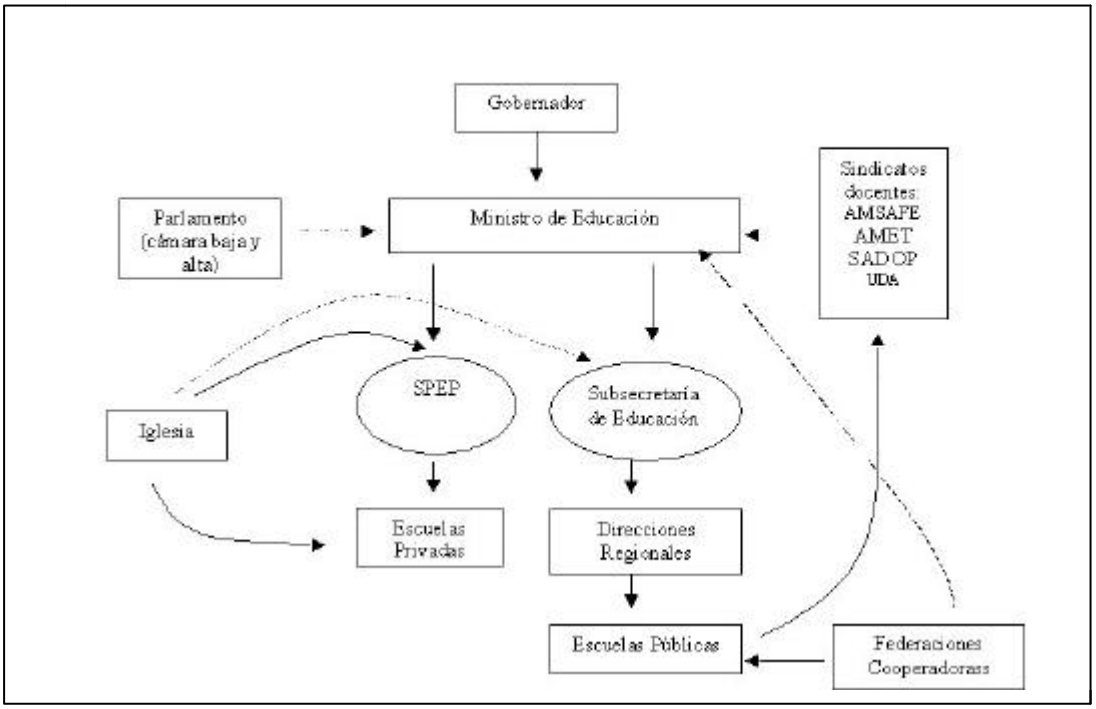
En el marco de la contextualización del sistema educativo santafesino, es necesario plantear el mapa de los actores que intervienen en la formulación e implementación de la práctica política de la educación provincial. En los siguientes apartados analizaremos con más detalle las relaciones y los circuitos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

El hecho de que en Santa Fe, a diferencia de otras provincias, no exista un órgano colegiado como el Consejo de Educación deja en manos de un sólo organismo, el Ministerio de Educación, el gobierno y la gestión del sistema educativo, otorgándole al Poder Ejecutivo un rol central en el desarrollo de las políticas educativas. Al contrario, el Poder Legislativo se caracteriza por su debilidad, su dependencia del Ejecutivo y el escaso vuelo propio a la hora de regular la educación.

Por su parte, la Iglesia es un actor sumamente influyente en la definición de las políticas educativas no sólo en el sector privado sino también en el estatal. En el ámbito gubernamental, la poder de la Iglesia se manifiesta en la influencia que ejerce en torno a la elección de los diferentes cargos políticos del Ministerio de Educación: por ejemplo, los dos últimos subsecretarios de educación son hombres íntimamente ligados a ella a través

de la Universidad Católica de Santa Fe[10]. Por otro lado, varios de los hombres que estuvieron al frente de direcciones del Ministerio de Educación pasaron a ocupar el cargo más alto en el Servicio Provincial de Enseñanza Privada y viceversa. A su vez, en el plano de la opinión pública, la relevancia mediática (y política) de los comentarios emitidos por los representantes de la Iglesia en torno a las más diversas cuestiones educativas, dejan en evidencia no sólo el alto grado de ingerencia en los debates que exceden al sector privado, sino también el permanente seguimiento e interés que la Iglesia manifiesta respecto a estos temas[11].

**Diagrama 1. Mapa de Poder de la educación santafesina**




También por fuera del ámbito estatal, se encuentra el sector gremial compuesto por: el sindicato provincial mayoritario y más combativo, AMSAFE (Asociación del Magisterio de Santa Fe); dos gremios con menor peso, UDA ( Unión de Docentes Argentinos) y AMET (Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica); y por el gremio que representa a los

[10] *Carlos Cantero, Subsecretario de Educación entre los años 1995 y 1996, antes de asumir el cargo fue decano de la Facultad de Educación en la Universidad Católica de Santa Fe. Cuando finaliza su gestión regresa a su cargo en la Universidad y es reemplazado por Juan Carlos Passeggi, hasta el momento rector de la misma Universidad.*

[11] *Para ilustrar este punto, basta con analizar las múltiples publicaciones realizadas por las Juntas Arquidiocesanas de Educación Católica de la Provincia y rastrear los artículos de diarios donde se expresa la opinión de la Iglesia (generalmente a través de la autoridad máxima del Consejo Superior de educación Católica, COMPRODEC).*

docentes privados (SADOP). Por último, en la provincia se destaca también la influencia de las asociaciones cooperadoras. El movimiento de las asociaciones cooperadoras cuenta con una larga historia en la provincia: en 1932 se funda la Federación de las Asociaciones Cooperadoras Escolares para facilitar las relaciones de las cooperadoras entre sí; a su vez, en 1981, se crea la Confederación de Cooperadoras, única en el país. Es interesante destacar respecto de esta particularidad, el hecho de que, durante la gestión de Bondesío, se creó la Dirección Provincial de Cooperación Escolar, otorgando un espacio oficial a este importante actor, con el objetivo de *"revitalizar al organismo, en el marco de la decisiva política de reparación total de los edificios escolares que dispuso el gobierno de la provincia"*[12].

# 4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

## *4.1 LA APERTURA DEMOCRÁTICA*

Al igual que en otras provincias, el regreso a la democracia conlleva una suerte de "apertura de compuertas" en materia educativa. En Santa Fe, esto implicó la inauguración de una etapa caracterizada por el florecimiento de iniciativas innovadoras, la generalización de la participación de los docentes en el diseño de la política educativa y el surgimiento de propuestas que rompían con la concepción tradicional de la enseñanza que había imperado durante el último gobierno de facto. La reforma curricular de 1986 para el nivel medio es un claro ejemplo de este tipo de propuestas ya que buscaba terminar con la división de materias en compartimentos estancos para privilegiar la interdisciplinariedad. Esta transformación fue el resultado de la amplia intervención de los profesores santafesinos. En efecto, este período es especialmente valorado y permanece en la memoria docente como aquel en el que la política se mostró abierta e interesada en los aportes que podían provenir de la práctica escolar cotidiana.

Sin embargo, en el terreno de lo administrativo, tuvo lugar otro tipo de "apertura de compuertas", con un signo menos positivo y que trascendió al ámbito educativo. En este sentido, varios de los entrevistados hicieron referencia al abuso en la creación de cargos docentes y comisiones de servicio, cantidad de asesores en el ministerio, etc. que respondían a las múltiples alianzas y compromisos políticos de "la Cooperativa". El desorden administrativo y presupuestario generado por el uso clientelar de los cargos públicos fue característico en el período: *"durante aquellos dos primeros gobiernos democráticos se generó una verdadera deformación en el presupuesto educativo porque muchos cargos no eran ejercidos por los titulares, porque eran relevados de sus funciones para formar parte de las comisiones de servicio. Y se hicieron comisiones gigantescas, que fueron muy costosas para el Estado, ya que se gastaba muchísimo no sólo en ellas sino también en reemplazos. Además había asesores de todo tipo (nivel A, B, C), horas cátedra de distinta categoría, fantasmales, incomprensibles por su remuneración, que podía ir de $30 a $90. Había una gran desorganización, y en la desorganización aprovechan los vivos, y la mayoría no eran maestros. Todo esto era generado por favores políticos"*, afirmaba un ex ministro entrevistado[13].

---

[12] *"Bondesío con un nuevo perfil para la cooperación escolar". El Litoral, 16/09/02.*

[13] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

Por último, con el retorno a la democracia afloraron también los reclamos gremiales, duramente acallados en los años de la dictadura. En efecto, los serios conflictos entre los gremios y el gobierno (expresado en los 237 días de paro entre 1984 y 1991)[14], dominaron la política educativa de los gobiernos de José María Vernet y Victor Reviglio, al punto de convertirse en uno de los focos de ataque de la gestión que los sucedería.

La llegada al poder en 1991 de un peronismo renovado a través de la Ley de Lemas y el hartazgo de la población en cuanto a la cantidad de días de clase perdidos por los reiterados paros, habilitó el espacio para plantear ciertas transformaciones. El nuevo gobernador explicitó esta determinación en su primer discurso de inauguración del ciclo lectivo 1992 afirmando: *"la paciencia de este gobernador, cuando se trata de defender el futuro de los niños como en este caso, tiene límites y no le temblará el pulso para tomar determinaciones"*[15].

## 4.2 EL PODER EJECUTIVO: ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PEDAGOGÍA

En 1991 se abre entonces una nueva etapa en la política educativa de la provincia acorde al giro impuesto por el gobernador en cuanto a la racionalización del gasto y la eficiencia administrativa. Para hacer posible dicho giro, y respondiendo a una creciente demanda social, Reuteman se propone como prioridad restablecer "la paz social", que en ese momento significaba finalizar con los paros docentes. Los perfiles de los ministros de educación elegidos durante su gestión respondieron al proyecto de reordenamiento del sistema: fueron todos abogados o ingenieros con poca o nula experiencia en el ámbito educativo pero con mucha destreza en la negociación y la administración.

El primero de los ministros, Danilo Kilibarda, abogado prestigioso, profesor universitario y ex integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Legislatura provincial, realizó un diagnóstico detectando las "zonas oscuras" del Ministerio y dio los primeros pasos hacia el reordenamiento del sistema, entre otros, modificando la estructura del organigrama a través de la fusión de todas las direcciones provinciales en tres. El entonces subsecretario de educación, el profesor Bernardino Turri, define clara y duramente la evaluación que se hacía del sistema en el Ministerio: *"el sistema educativo está roto, dañado por todo tipo de anormalidades (...). A medida que avanzamos vamos notando las profundas deficiencias en la faz organizativa (...). El docente, además de sus problemas económicos, estaba tapado por una maraña de situaciones irregulares. Nuestra primera tarea, en consecuencia, es ordenar el sistema, tratando de que cada uno de sus integrantes cumpla con su función (...). Hay que desmalezar, recrear el servicio"*[16]. Sin embargo, la gestión de Kilibarda finalizó antes de cumplir tres meses por "diferencias de estilos"[17] con el gobernador, respecto de la modalidad de negociación gremial. Mientras él buscaba el acuerdo con los gremios docentes a través de ciertas medidas que los beneficiaran, desde la gobernación se

---

[14] *Datos suministrados por la Coordinación de Prensa y Protocolo Ministerial, Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe.*

[15] *"Reutemannn confía y advierte...", Diario El Litoral, 2 de marzo de 1992.*

[16] *"El sistema educativo está roto y el viejo modelo no va más", El Litoral, 10/01/92.*

[17] *Palabras pronunciadas por Danilo Kilibarda al día siguiente de renunciar. "La primera "minicrisis" de gabinete concluyó con la renuncia de Kilibarda". Diario el Litoral, 30 de marzo de 1992.*

presionaba para lograr una rápida resolución del conflicto que había interrumpido la continuidad de los ciclos lectivos durante los diez años precedentes. Finalmente, Kilibarda es reemplazado por el Dr. Ricardo Kauffman que se ve sobrepasado por la situación y, en menos de cinco meses, es designado el Ing. Fernando Bondesío.

Este último, administrador gubernamental proveniente de Buenos Aires, había presentado una carta ofreciendo sus servicios a Reutemann, *"cuyos oídos fueron seducidos por el nuevo canto de sirenas"*, según sostuvo un periodista entrevistado[18]. El nuevo ministro, partiendo de una firme convicción sobre las modificaciones que debían realizarse y contando con un fuerte apoyo político, logra por fin introducir varias medidas duras y dolorosas en pos del reordenamiento de distintos aspectos del sistema y del fin de los paros docentes. La primera de estas conquistas se plasmó en la profundización de la regionalización, la suspensión de las comisiones de servicio (espacio destinado por excelencia a otorgar cargos públicos sin demasiada justificación), el traslado del control de las licencias del personal docente bajo la órbita del Ministerio de Educación (que antes dependían del Ministerio de Salud) y el reordenamiento de los subsidios otorgados a los establecimientos de gestión privada. La segunda, sostenida por el cansancio de las familias que reclamaban la asistencia regular de los maestros a las escuelas, fue la consecuencia de la introducción del presentismo en el salario docente, medida que modificó sustancialmente, como veremos en el apartado 10, las relaciones entre los gremios y el Estado.

Es así como esta gestión se consagra casi exclusivamente al reordenamiento del sistema, sentando una *"muy buena pista de despegue"*, según los términos del propio Bondesío, para comenzar con la implementación de la reforma[19]. Así, la práctica de la educación que se inaugura con el cambio de autoridades provinciales en el año 1995, se concentrará fundamentalmente en los aspectos pedagógicos del sistema.

La presión de la Nación, que hacía eco en actores importantes de la política provincial[20], sumada a la resistencia a la reforma por parte de los gremios, derivó en una cuidadosa elección del ministro y del subsecretario de educación. Para el primer cargo el gobernador opta por María Rosa Stanoevich, que reunía las ventajas de ser rosarina, cualidad importante si se considera la obligación implícita que existe para los gobernadores de elegir igual cantidad de ministros pertenecientes a Santa Fe y Rosario; mujer, condición que podría facilitar las inevitables negociaciones con un gremio altamente feminizado; docente, posición que haría también más fluida la comunicación con los docentes conmocionados por los cambios y, finalmente, el hecho de provenir del sector privado, lo que favorecería las buenas relaciones no sólo con el sector sino también con la Iglesia. En cuanto al subsecretario de educación, elegirá a Carlos Cantero, antiguo conocido del gobernador, hombre con mucha experiencia en educación (había ocupado cargos docentes y directivos en el sistema) y proveniente también del sector privado católico (la Universidad Católica). En torno a estas dos cabezas de la reforma, la mayoría

---

[18] *Néstor Fenoglio, periodista del diario El Litoral, entrevista realizada en marzo del 2002.*

[19] *Fernando Bondesío, ex Ministro de Educación, entrevista realizada en marzo del 2002*

[20] *El vice gobernador de la provincia entre 1995 y 1999, Gualberto Venecia, que había sido diputado nacional y miembro de la comisión de educación en el momento de la sanción de la Ley Federal de Educación y la Ley de Educación Superior, fue una de las personas que más influyó, en el ámbito de la política provincial, para llevar adelante la implementación de la reforma.*

de los entrevistados concordó al afirmar que la ministro era "la cara" del Ministerio, aquella que estuvo siempre al frente de las negociaciones, mientras que el subsecretario habría sido el verdadero mentor de las decisiones durante los cuatro años de gestión.

La estabilidad en el cargo de la ministro de educación, María Rosa Stanoevich, y del subsecretario de educación, Carlos Cantero, sumada a la llegada de los fondos nacionales e internacionales posibilitaron el diseño de estrategias para implementar progresivamente la reforma intentando atender a las características particulares de la provincia. El modo en que fue implementada la reforma será tratado particularmente en el apartado 9.

Con el regreso de Reutemann al poder en 1999, el ex vicegobernador, Ing. Gualberto Venecia (integrante de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados a nivel nacional durante la definición y sanción de la Ley de Educación y la Ley de Educación Superior), es designado ministro de educación. Su gestión se propuso continuar con la línea definida por el anterior ministro. Esta continuidad se expresa, por ejemplo, en la permanencia en sus cargos de muchos de los funcionarios del Ministerio. Sin embargo, en el año 2000, el delicado contexto financiero provincial conduce a una restricción de 19 millones en el área de educación e impulsa al gobernador, que afirma no estar *"seguro de que la provincia esté gastando bien el presupuesto destinado al sector"*[21], a reemplazar a Venesia por el Dr. Alejandro Révola. El nuevo ministro, abogado y presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, llega para imponer "mano dura" en un contexto de recesión ya avanzado. Es así como la gestión retoma una orientación "técnico-administrativa".

El cuadro que sigue resume el perfil y la estabilidad de los ministros de educación que se sucedieron durante la década analizada:

**Cuadro 12 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002**

| Gobernador | Cantidad | Cantidad según gobernadores | Duración promedio (en años) | Experiencia previa en el sistema educativo | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Si | No | Parcial |
| Total | 6 | 2 | 1,6 | 1 | 2 | 3 |
| 1ra. Gestión de Reutemann | 3 | -- | 1,3 | 0 | 2 | 1 |
| Obeid | 1 | -- | 0 | 1 | 0 | 0 |
| 2da. Gestión de Reutemann | 2 | -- | – | 0 | 0 | 2 |

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

## 4.3 EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESCENARIO EDUCATIVO

La predominancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, contraria a los requerimientos de un aceitado juego democrático, es la regla en la práctica política de la educación santafesina. Esta relación de fuerzas es el resultado, entre otros factores, del "principio de gobernabilidad" dispuesto en la Constitución Provincial. Dicho principio establece que a la Cámara de Diputados, conformada por 50 miembros, le corresponden *"veintiocho diputados del partido que obtenga mayor número de votos y veintidós al resto de los*

[21] *"Reutemann duda de que se gaste bien en Educación", Diario El Litoral, 28 de agosto de 2000.*

*partidos, en proporción de los sufragios que hubieran logrado"*[22]. De este modo, la mayoría asignada al partido más votado en la cámara baja otorga al Ejecutivo una importante base de apoyo. Así, durante el período en cuestión, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tuvieron mayoría peronista[23].

En este marco, y teniendo en cuenta la escasez de proyectos de ley propuestos por la legislatura comparada a la superabundancia de decretos y resoluciones, la tarea del legislativo parece especialmente dedicada a influir sobre el Poder Ejecutivo para lograr que "vea con buenos ojos" (tal es la fórmula que introduce las demandas) la satisfacción de los pedidos del territorio representado. Así, la atención particular prestada, especialmente por los senadores, a las solicitudes (más o menos justificadas) de edificios, cargos, infraestructura, material didáctico, etc., surgidas en los departamentos que representan, parece caracterizar su función. Al respecto, ciertas visiones críticas insisten sobre las distorsiones que crea en el conjunto del sistema este modo de gestión de las necesidades. Pareciera que, a la hora de determinar la distribución de los recursos según las prioridades que pueda presentar el sistema, las decisiones no son tomadas en función de un análisis planificado en conjunto, sino, en muchos casos, según los intereses de los legisladores de turno.

Por último, en contraste con la íntima relación entablada con los territorios representados, los legisladores no parecen tener contacto con uno de los principales actores extra-estatales de la política educativa provincial: los sindicatos docentes. Si bien existe una comunicación extra-oficial, es decir un *lobby* permanente por parte de ciertos actores, estas relaciones de tinte personal no llegan a institucionalizarse formalmente. Quizás pueda interpretarse que esta falta de comunicación se debe a la inexistencia de un Estatuto del Docente provincial cuyas modificaciones tendrían que negociarse en el seno las cámaras legislativas (tal como acontece en otras provincias). En Santa Fe, en cambio, los transformaciones en la regulación de las condiciones laborales del los docentes se gestan desde el Poder Ejecutivo.

## 5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO: UNA OBSCURA MARAÑA

La estructura de la normativa educativa santafesina se caracteriza por su inorganicidad, complejidad y abundancia de decretos, resoluciones y circulares por sobre las leyes. Este "descontrol legal", tal como fue calificado por la mayoría de los entrevistados, puede explicarse por la llamativa ausencia de normativas unificadoras esenciales tales como la Ley Provincial de Educación o el Estatuto del Docente. Ante la falta de estos marcos de referencia, una indescifrable y contradictoria maraña legal, donde dominan las normas caídas en desuso pero jamás derogadas, las modificaciones, agregados, restricciones y anulaciones, rige la vida educativa de la provincia[24]. A su vez, es

---

[22] *Constitución Provincial, Capítulo Primero, Artículo 32.*

[23] *La Cámara de Senadores, compuesta por 19 miembros, tuvo 15 senadores justicialistas durante el primer gobierno de Reutemann, 14 durante el gobierno de Obeid y 15 durante el segundo gobierno de Reutemann.*

[24] *Justamente, en el momento de nuestro trabajo en la provincia se estaba realizando, desde la Dirección General de Despacho de la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa, un trabajo*

importante tener en cuenta que las últimas leyes organizadoras del sistema fueron sancionadas en la década del sesenta.

Por su parte, la Constitución Provincial, sancionada en 1962, contiene dos disposiciones educativas dignas de destacar. Por un lado, el hecho de garantizar, en su artículo 113, la estabilidad docente. Este aspecto avalado por la ley de leyes es mencionado, por ejemplo, por los representantes gremiales cada vez que se les interroga acerca del Estatuto del Docente. Por otro lado, interesa subrayar que la educación privada encuentra un lugar privilegiado en la propia Constitución ya que, en su artículo 112 declara: "*el Estado estimula la formación de entidades privadas de cooperación con los institutos educativos oficiales*". Como será desarrollado en el apartado 12, este estatuto otorgado constitucionalmente a la educación privada responde al papel relevante que jugó históricamente el sector en la educación santafesina.

La inexistencia de un Estatuto del Docente Provincial y su reemplazo por diferentes leyes, decretos y resoluciones, libra la mayor parte de las regulaciones del trabajo docente al estado coyuntural de las luchas de fuerzas provinciales. Podría pensarse, entonces, que esta gran ausencia responde, principalmente, a la necesidad del Poder Ejecutivo, en tanto que la falta de reglas de juego claras amplía su margen de maniobra y facilita el ejercicio de la autoridad.

En cuanto a la Ley Provincial de Educación, su antecedente inmediato es la Ley de Enseñanza Común de 1949 que, si bien ya no se aplica, nunca fue derogada en su totalidad. Actualmente no existe una Ley Provincial de Educación, sin embargo, a partir de la Ley Federal de Educación de 1993 se han elaborado diversos proyectos. Uno de ellos, propuesto por el bloque del PJ, fue incluso aprobado por la Cámara de Senadores en el año 1998. La razón por la cual este proyecto, descripto por la mayoría de los entrevistados como una mera adaptación de la Ley Federal, no fue luego sancionado en la Cámara de Diputados, varía según las versiones de los entrevistados: algunos lo adjudican a que otras urgencias impidieron su tratamiento, otros a una interna reutemenista y otros a la falta de voluntad política. Lo cierto es que, tanto este proyecto como otros tres elaborados en la Cámara de Diputados (dos por la Alianza y uno por el PJ), no parecen haber sido objeto de un verdadero debate parlamentario ni social.

Diversas son las razones que pueden explicar esta ausencia. Puede pensarse, por un lado, que responde al modo en que fue implementada la reforma en la provincia: de modo gradual, atendiendo a la diversidad regional, tanteando las posibles estrategias. En este sentido, podría suponerse que la concepción de la ley requiere un tiempo de asentamiento de la transformación. Por otro lado, podemos pensar que el alto grado de conflicto y de resistencia de los diferentes actores de la política educativa provincial; provocado por la

---

*pormenorizado de estudio, clasificación, organización y resumen normativo para la conformación de un digesto que sirviera como referente. El proyecto de realización del DIME, Digesto Normativo del Ministerio de Educación, propone el acceso a través de Internet a la totalidad de la reglamentación vigente del sector. Sin embargo, según algunos entrevistados, "que el proyecto esté al alcance de todos los actores depende de la voluntad política". Efectivamente, aún no se puede acceder con facilidad a las distintas normas que rigen el sistema educativo de la provincia.*

imposición de la reforma por parte del Ministerio de Educación de la Nación, pudo aletargar el diseño de la ley[25].

Según gran parte de los entrevistados, especialmente aquellos que se encuentran en contacto directo con la vida cotidiana de las escuelas, esta falta de normativa clara que acompañe la reforma dificulta mucho la toma de decisiones y la resolución de problemas en las instituciones educativas. A propósito de este reclamo, la directora provincial de enseñanza media expresaba: "*se cuestiona mucho la falta de normativa, mi idea es que hay cierta normativa de marco general que sí es necesario tener antes. Pero la normativa debe acompañar los procesos de transformación y no ir por delante, porque sino no recoge la experiencia. Uno tiene que ir generando normativa de transición pero tan flexible como para que se pueda ir adecuando a lo que se produce en la escuela*"[26]. Sin embargo, el problema parece ser justamente el no contar con ese marco central que constituye la Ley de Educación Provincial, lo que genera mucha confusión y desorden en el funcionamiento del sistema.

En oposición a las quejas expresadas en torno a la falta de normativa que acompañe la transformación, ninguno de los entrevistados se detuvo sobre el Reglamento Escolar. El pormenorizado reglamento que rige las escuelas primarias, instaurado por el decreto 4720 de 1961 parece olvidado como letra y más bien incorporado en las prácticas diarias. En cuanto a los reglamentos de las escuelas medias, especiales y de educación inicial son mucho más recientes ya que datan del año 1993.

Por último, el sector privado cuenta con una ley clara y detallada, la n° 6427 de 1968, que, entre otras disposiciones importantes para este sector, crea el Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEP), bajo la dependencia del Ministerio de Educación. La existencia (y la antigüedad) de una ley propia del sector, especialmente cuando se la contrapone a la falta de un marco legal orgánico para el sector público, es un indicio del nivel de conformación y de independencia que caracteriza a la enseñanza privada santafesina.

**Cuadro 13 - Normativa educativa fundamental de la provincia**

| Normativa | Tipo y número | Año de sanción | Ejes involucrados |
|---|---|---|---|
| Constitución Provincial | | 1962 | Políticas Laborales/ Sector Privado |
| Ley General de Educación | Ley 3554 | 1949 | Política Educativa |
| Reglamento escolar (escuelas primarias) | Decreto 4720 | 1961 | Supervisión, control y evaluación del sistema |
| Reglamento escolar (escuelas medias y técnicas) | Decreto 2679 | 1993 | Supervisión, control y evaluación del sistema |
| Reglamento escolar (escuelas iniciales) | Decreto 4340 | 1990 | Supervisión, control y evaluación del sistema |
| Ley de Educación Privada | Ley 6427 | 1969 | Sector privado |

Fuente: Elaboración propia en base a datos relevados en la provincia.

[25] *Retomaremos estas cuestiones en el apartado 9 que se refiere a la aplicación de la Reforma Educativa.*

[26] *Entrevista a Lic. Martha Raviolo de Mascaró realizada en marzo del 2002.*

# 6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

## *6.1 LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL MINISTERIO*

Un primer factor a destacar al considerar la estructura a partir de la cual se organiza la administración del sistema educativo es la inexistencia, contrariamente a otros casos provinciales, de un segundo organismo, como el Consejo Provincial de Educación. Así, en la provincia de Santa Fe, la regulación y la gestión del sistema educativo se realiza únicamente desde el Ministerio de Educación.

Dentro del Ministerio, las unidades con mayor peso son las Subsecretarías de Educación y de Coordinación Técnica y Administrativa[27]. Dado que la primera se responsabiliza de los aspectos puramente pedagógicos (presionando para llevar a cabo un máximo de sus proyectos) y la segunda de las cuestiones financieras y administrativas (debiendo controlar permanentemente el gasto), existen frecuentes tensiones entre ambas. Este choque de "culturas" no se explica únicamente por la materia a la cual se aboca cada una de las subsecretarías, sino también por el perfil del personal que las integra. En efecto, los miembros del área educativa son en su mayoría funcionarios políticos o contratados, con un fuerte perfil técnico y provenientes del sistema. Al contrario, en el área administrativa se desempeñan funcionarios de planta que, según varios de los entrevistados, se caracterizarían por su falta de dinamismo, obstaculizando la modernización de los procedimientos al aferrarse a prácticas tradicionales.

En cuanto a la Subsecretaría de Cultura, si bien según el organigrama depende del Ministro de Educación, funciona en los hechos como un ministerio aparte. Esto se plasma, por un lado, en la ubicación física del organismo, situado en un edificio propio e independiente del resto del ministerio. Por otro lado, y más relevante aún, este divorcio se refleja en la falta de coordinación efectiva entre las políticas educativas y culturales.

Además de las tres subsecretarías descriptas, depende del ministro de educación la Dirección de Relaciones Institucionales y Gremiales. Esta última fue creada por el ministro Bondesío en 1992 según declaró oficialmente *"para jerarquizar la relación con los docentes"*[28]. Sin embargo, esta llamativa inclusión en el organigrama podría interpretarse en el sentido exactamente opuesto si se consideran las conflictivas medidas que dicho ministro adopta con respecto a los docentes. La fuerte confrontación entre los gremios y Bondesío explicarían así la creación de una instancia menor que permitiera "derivar" los reclamos docentes e intentar evitar la negociación directa con el ministro.

Otra particularidad del organigrama es el Servicio Provincial de Educación Privada. Conformado por significativos representantes del sector, desconectado del resto de las

---

[27] *La estructura actual de la Subsecretaría de Educación fue establecida en 1992 por el Ministro Kilibarda quien reorganizó las catorce direcciones generales que existían hasta el momento para concentrarlas en tres (que más tarde pasaron a ser cuatro). Ver organigrama.*

[28] *"Se firmó en decreto de regionalización educativa" Diario El Litoral, 28 de septiembre de 1992.*

direcciones del ministerio y manteniendo relaciones directas con el Ministro, este servicio constituye una suerte de "enclave" del sector privado dentro del ministerio[29].

## 6.2 LA DESCENTRALIZACIÓN INACABADA

En la década del '80 la provincia de Santa Fe inicia un progresivo proceso de descentralización educativa de todos los niveles, exceptuando al nivel superior, que sigue dependiendo del Ministerio. Si bien este proceso parece haber tenido ciertos efectos positivos en el plano pedagógico, la redistribución de responsabilidades en lo administrativo (ligadas a decisiones que atañen al presupuesto), ha quedado a mitad de camino.

La primera regionalización se realizó en el año 1986 a través del Decreto n° 456 y abarcó únicamente aspectos pedagógicos de los niveles inicial y primario y de educación especial: la supervisión de establecimientos, que dependía hasta entonces del Ministerio central, se empezó a organizar desde las siete regiones definidas. En el año 1992 el ministro Bondesío profundizó la regionalización extendiéndola al nivel medio y descentralizando también algunos de los procesos administrativos. Dos años más tarde, se agregaron dos regiones más a las siete ya existentes. Respecto de estas regiones *"ad hoc"*, varios de los entrevistados, aseguraron que fueron incluidas por razones puramente políticas: "*los directores regionales son cargos políticos y (...), en algún momento, alguna dirección regional fue creada a pedido de grupos que necesitaban una dirección política en la zona*" afirmó una autoridad regional[30]. Por último, en el año 2002 se completó la regionalización transfiriendo a las regiones la responsabilidad por la educación de adultos[31].

Cabe en este punto hacer un comentario especial respecto del perfil de los directores regionales: se trata en su mayoría de actores provenientes del sistema que se han destacado por diversas razones, designados por el ministro. En este sentido, actúan como un verdadero engranaje entre la esfera política y las escuelas gracias a su conocimiento "desde adentro" del sistema y gracias al contacto privilegiado que tienen con los decisores. Así, parecería que la regionalización ha favorecido la comunicación más fluida entre el Ministerio y las escuelas en lo que hace al ámbito puramente pedagógico. Al respecto, una directora regional sostiene que *"las regionales son las ejecutoras de las políticas que bajan del ministerio. Para esto se debe fortalecer la acción de supervisores que transmitan adecuadamente las medidas tomadas en el Ministerio. Las escuelas están solas, y si se quieren producir cambios hay que*

---

[29] *Al respecto, resulta interesante subrayar que la distribución física de las oficinas se condice con la independencia del servicio: las suyas se encuentran en un piso aparte, alejadas del resto.*

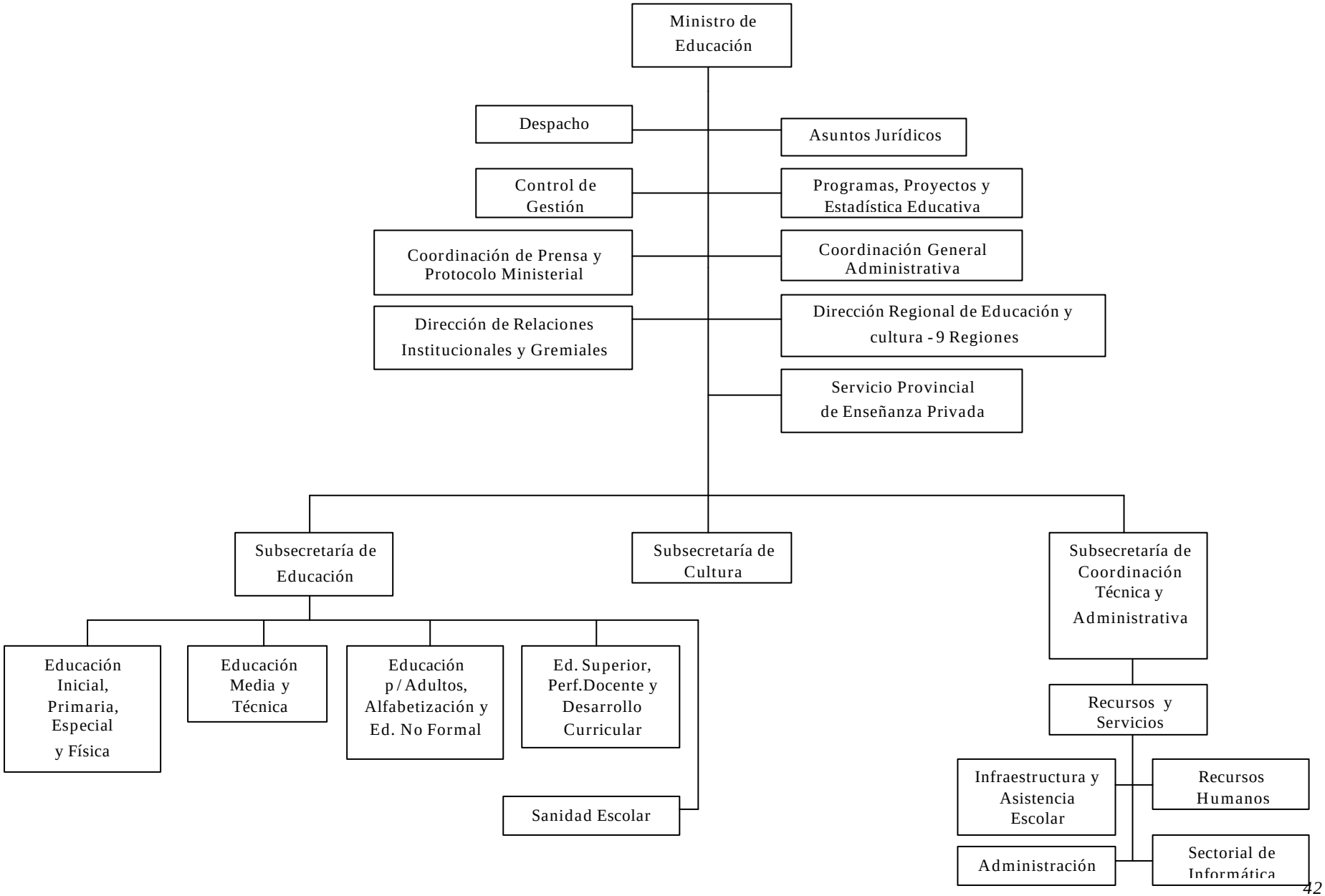
[30] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[31] *El ministro de educación Alejandro Rébola, expresó en los inicios de su gestión, la necesidad de profundizar más aún la descentralización: "yo no puedo manejar un ministerio desde un poder central. Con una empresa –en el buen sentido de la palabra- que tiene 65 mil empleados, más de cuatro mil sucursales en toda la provincia, y con más de 920 mil alumnos, tenemos que avanzar con la descentralización porque es imposible hacer funcionar este monstruo". En "Continúan los conflictos por los últimos decretos", Diario El Litoral, 26 de octubre de 2000. Sin embargo, en la entrevista que nos otorgó confesó no haber podido avanzar en este sentido a causa de las múltiples urgencias de las cuales debía ocuparse prioritariamente.*

*estar más cerca de ellas"*[32]. Como lo expresa bien esta cita, podríamos pensar que, si bien la comunicación se ha hecho más directa y el contacto con las escuelas más próximo, el poder de decisión continúa circulando en un sólo sentido, de "arriba hacia abajo", y las regiones aparecen más como receptoras y traductoras de directivas que como verdaderas gestoras de dispositivos concebidos desde las problemáticas locales.

[32] *Profundizaremos este aspecto en el apartado nro. 12 titulado "Políticas de Supervisión y Control".*

Organigrama del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe



En cuanto al aspecto administrativo, sólo han sido descentralizados algunos procesos, principalmente en las dos regiones más importantes (la Región VI de Rosario y la Región IV de Santa Fe), tales como ciertas decisiones que atañen a los recursos humanos (reemplazos, titularizaciones, licencias, etc.), el archivo (sólo en la Región VI) y la recepción de las necesidades de infraestructura. En realidad, para la mayoría de los trámites administrativos, las regionales funcionan como "mesa de entrada" para recibir las solicitudes de las escuelas y remitirlas luego al Ministerio central. Un problema frecuente de este modo organizativo es la desinformación de las regionales respecto de los problemas que son finalmente solucionados por el Ministerio: esta ruptura del circuito hace que los responsables regionales no sepan exactamente cuál es la situación de los establecimientos en cada momento. Peor aún, dado que cada regional constituye un "mini-ministerio" que replica la estructura del Ministerio central, esta "delegación trunca" de responsabilidades ha conllevado una duplicación de personal, de burocracia y de gasto sin que se hayan obtenido los resultados esperados. En este sentido, una autoridad regional expresó: *"la estructura de trabajo sigue siendo muy piramidal. Para un mismo trámite hay más de una instancia del mismo tipo. Por ejemplo, un pedido de ampliación de edificio, primero lo va a ver la planta baja y de acá se va a ir al Ministerio. Al haber dos pases y una sola decisión lo único que se logra es aumentar la gente acá para dirimir allá."*[33]

Recientemente, un intento de mejora del funcionamiento de la descentralización administrativa ha sido puesto en marcha en el marco del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE). Este programa comienza a actuar en la provincia en el año 1999, realizando un relevamiento de los procesos administrativos y desarrollando propuestas de rediseño de los mismos. En el año 2001 se emprende, por ejemplo, en las regiones IV y VI, la introducción de herramientas informáticas diseñadas para mejorar ciertos procesos de gestión administrativa. Sin embargo, numerosos entrevistados se mostraron escépticos respecto de los primeros resultados del programa.

Diversas son las suposiciones que pueden explicar la descentralización inacabada, sucintamente descripta. Por un lado, ciertos entrevistados han mencionado como explicación la dificultad de las autoridades centrales para delegar responsabilidades en los directores regionales ya que éstos, que deben retornar al sistema una vez finalizada su gestión, no estarían dispuestos a ejecutar ciertas medidas antipáticas para los intereses del cuerpo docente. Dicha desconfianza se originaría igualmente en la capacidad de gestión del personal de los ministerios regionales, provenientes en su mayoría del sistema y con escasa competencia en las cuestiones administrativas. En este sentido, un obstáculo considerable para la solución del problema de gestión local corresponde a la resistencia que opondría el personal de planta de la administración central para ser repartido en las regionales, ya que esto implicaría para ellos no sólo una suerte de pérdida de estatuto sino también traslados difíciles de consensuar.

Por otro lado, tener potestad sobre un amplio espectro de decisiones administrativas implicaría disponer del presupuesto: tal es la autonomía que reclaman los responsables regionales. Así, Adriana Cantero, ex directora regional de Rosario, argumentó que "*la regionalización no termina de ser efectiva mientras la sede central no descentralice el presupuesto, porque las tomas de decisiones terminan siempre debilitándose. (…) Las regionales tienen que hacerse responsables del manejo del presupuesto. Hoy vos pedís, reclamás, pataleás en la sede central por tu región y esto hace a la ineficiencia de las regionales"*[34].

En conclusión, a pesar de que se han dado gran parte los pasos previos y necesarios para concretar una descentralización efectiva y definitiva (con respecto a la infraestructura y a la

[33] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[34] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

informática, por ejemplo), todo parece confirmar que el poder continúa concentrado en el ministerio central.

# 7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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

La evolución del gasto destinado al sector educativo no puede analizarse independientemente del gasto total de la provincia y del estado de las finanzas provinciales. En el cuadro 14 se pueden visualizar algunos de los datos que ponen en relación las cifras propias del área educativa con el contexto provincial más general.

Un primer aspecto a subrayar es que, durante el período estudiado, la provincia de Santa Fe se caracterizó por tener una política fiscal relativamente equilibrada, especialmente a principios de la década, correspondiente a la primera gestión de Reutemann. En efecto, entre 1991 y 1994, las finanzas provinciales presentaron superavit, con excepción del año 1991 donde el déficit representó solamente el uno por ciento de los ingresos totales de la provincia. En el año 1995 el equilibrio se rompe debido a una disminución en los ingresos de la provincia. Si bien durante los dos años siguientes se logra recuperar el equilibrio fiscal, a partir de 1998 la provincia sufre un déficit constante, aunque luego tiende a disminuir progresivamente (ver cuadro 14). Este aumento del déficit se debe en primer lugar a un aumento considerable del gasto en el año 1998 (20% con respecto al año anterior), y a una disminución progresiva en los ingresos del fisco provincial.

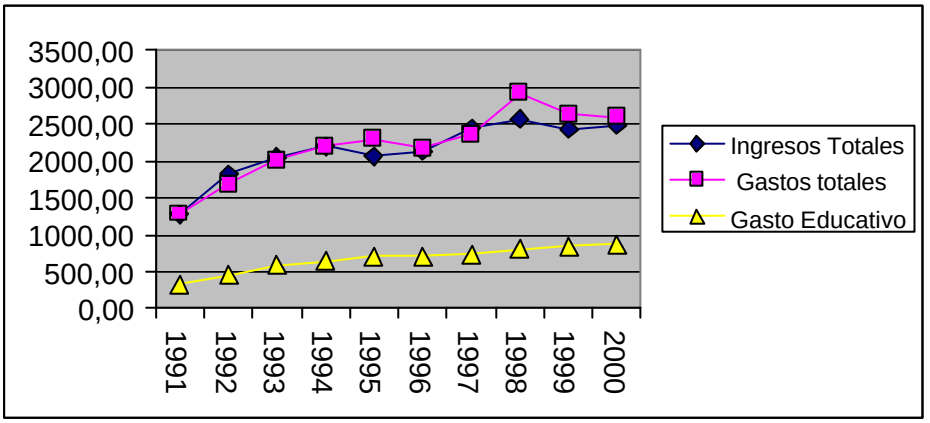
El relativo orden de la política presupuestaria de la provincia se refleja también en el bajo nivel de deuda: como se puede observar en el cuadro 14, en 1996, el stock de deuda acumulada representaba sólo un 14% de los ingresos de la provincia, lo que equivale a menos de la mitad del porcentaje correspondiente al resto de las jurisdicciones del país. Si bien dicho porcentaje aumenta a partir de 1998, se mantiene siempre por debajo del promedio nacional. Este escenario ubicó a la provincia en una situación de mayor holgura económica, dado el pequeño porcentaje que implica en el gasto público el ítem de "servicios de la deuda pública" (ver cuadro 15).

**Cuadro 14– Evolución de ingresos, gasto (total y educativo), déficit y deuda**

| Concepto | | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ingresos total en millones de pesos | | 1274.86 | 1818.47 | 2055.08 | 2197.52 | 2056.75 | 2132.97 | 2440.05 | 2565.95 | 2437.9 | 2491.78 |
| Gastos total en millones de pesos | | 1284.32 | 1686.19 | 2016.53 | 2198.84 | 2288.55 | 2175.89 | 2371.81 | 2914.46 | 2634.39 | 2597.66 |
| Gasto educativo | Millones de Pesos | 333.67 | 452.67 | 582.42 | 646.69 | 713.59 | 714.72 | 738.43 | 797.53 | 838.48 | 869.31 |
| | 1996= 100 Santa Fe | 100 | 144 | 166 | 179 | 186 | 181 | 208 | 209 | 223 | 238 |
| Déficit / Ingreso Total | Santa Fe | -1 | 7 | 2% | 0% | 11% | -2 | 3 | -16 | -8 | -4 |
| | Total Provincias | -10% | -3% | -8% | -9% | -13% | -6% | -4% | -7% | -14% | -8% |
| Deuda como % de ingresos totales | % Santa Fe | - | - | - | - | - | 14% | 14% | 22% | 29% | 30% |
| | % Total Provincias | - | - | - | - | - | 48% | 36% | 40% | 51% | 66% |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, agosto de 2002, en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Gasto Público Educativo 1991-2000, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002.

**Gráfico 6– Ingresos totales, gasto total y gasto educativo.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Gasto Público Educativo 1991-2000,* Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002 y a Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, agosto de 2002.

**Cuadro 15– Gasto público total por finalidad / función. En millones de pesos**

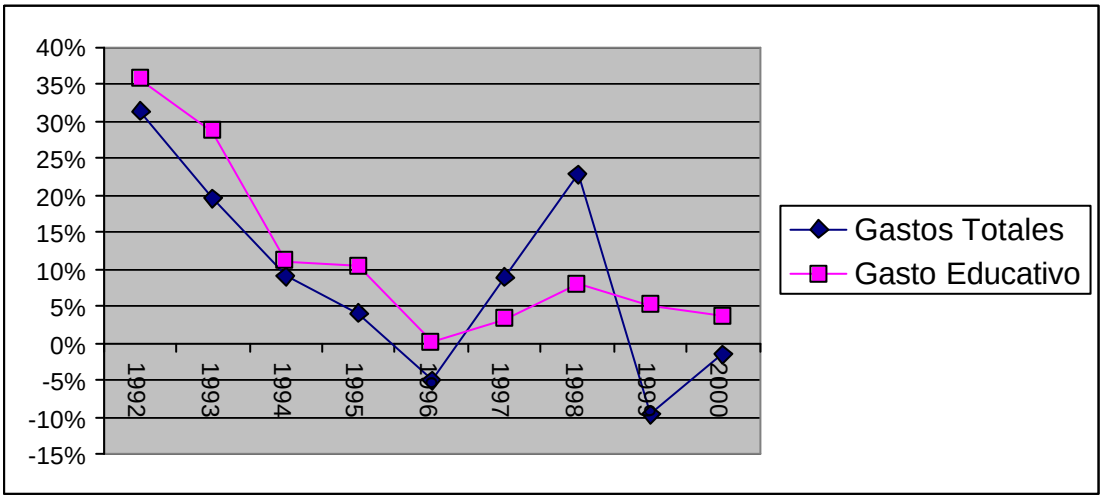
| FINALIDAD / FUNCION | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Administración Gubernamental | 356.5 | 471.4 | 575.5 | 631.8 | 638.8 | 649.8 | 685.2 | 762.2 | 762.5 | 745.9 |
| Servicios de seguridad | 140.5 | 198.5 | 225.7 | 230.7 | 231.4 | 221.3 | 233.5 | 253.9 | 259.5 | 276.0 |
| Servicios sociales | 636.4 | 912.6 | 1,086.6 | 1,218.2 | 1,252.0 | 1,138.6 | 1,247.2 | 1,346.1 | 1,400.5 | 1,406.9 |
| Servicios económicos | 112.8 | 102.2 | 127.6 | 114.9 | 159.8 | 148.1 | 177.6 | 516.2 | 184.2 | 100.6 |
| Deuda pública | 38.1 | 1.4 | 1.1 | 3.2 | 6.5 | 18.0 | 28.2 | 36.1 | 43.3 | 68.2 |
| TOTAL | 1,284.3 | 1,686.2 | 2,016.5 | 2,198.8 | 2,288.5 | 2,175.9 | 2,371.8 | 2,914.5 | 2,650.0 | 2,597.7 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, agosto de 2002.

Con respecto al gasto total de la provincia y su relación con gasto educativo, la primera cuestión a tener en cuenta es que, entre 1991 y 2000, ambos han sufrido un aumentado importante. Mientras el primero se ha duplicado (ascendiendo de 1274 millones de pesos en 1991 a 2491 en el 2000) el segundo casi se triplicó, pasando de representar 333 millones de pesos al inicio del período para alcanzar un monto de 869 millones al promediar la década. A su vez, tal como se observa en el gráfico 7, en la mayoría de los años estudiados, la tasa de variación del gasto educativo superó la del gasto total, con excepción de los años 1997 y 1998.

La expansión del gasto educativo se hace especialmente significativa entre 1991 y 1995, respondiendo al impacto presupuestario de la transferencia de los servicios educativos del nivel medio y del sector privado, concretada a fines de 1992, y de los establecimientos de nivel terciario, subscripta al iniciar 1994. Durante la segunda parte de la década, los aumentos del gasto del sector (más moderados que en la primera etapa) se explican, al menos en parte, por los costos que debió asumir la provincia para cambiar la estructura educativa y para responder a la extensión de la obligatoriedad.

**Gráfico 7 – Tasa de variación interanual en gasto total y gasto educativo**

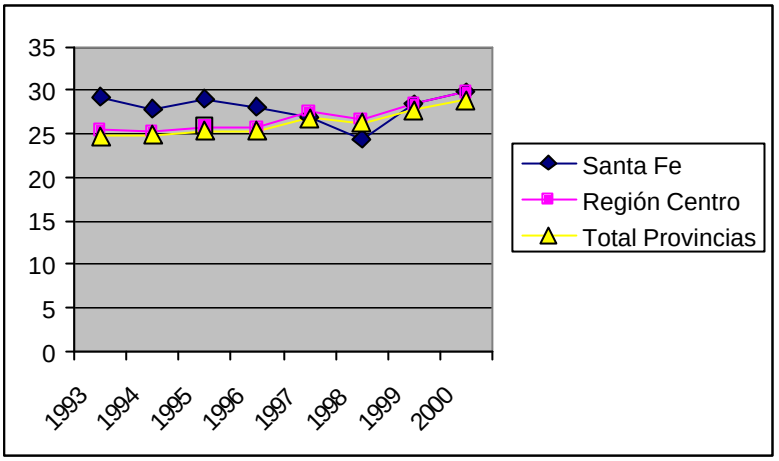



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002 y a Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, agosto de 2002.

El porcentaje del gasto total de la provincia que representa el gasto educativo se ha mantenido constante a lo largo del período (entre el 25 y el 30% del gasto total). En relación con el gasto realizado

por las demás provincias de la región y del país, es necesario señalar que Santa Fe ha destinado a educación un mayor porcentaje del gasto total entre 1993 y 1997 (entre 2 y 4 puntos porcentuales más). A partir de este último año, el porcentaje del gasto asignado al sector se acercó a la media regional y apenas la superó, con excepción del año 1998 donde el porcentaje fue menor debido al importante aumento del gasto general, tal como se mencionó previamente.

**Gráfico 8 – Gasto público en educación como porcentaje del gasto total**




Fuente: Elaboración propia en base a Programa Nacional de Costos- Ministerio de Educación de la Nación, 2002, y a la Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica

## *7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENETES*

Un primer punto a mencionar en lo que se refiere al gasto en el sistema educativo son sus fuentes de financiamiento. El sistema educativo santafesino se financia con fondos provenientes del Ministerio de Educación de la provincia, fondos erogados por otros ministerios provinciales y por fondos transferidos desde el Ministerio de Educación de la Nación. Tal como se puede observar en el cuadro 16, a lo largo de la década más del 95% del gasto educativo correspondió a erogaciones provenientes del Ministerio de Educación de la Provincia. A partir de 1996 y hasta el año 2000, momento de auge de los planes nacionales, la proporción proveniente del Ministerio provincial bajó aproximadamente un punto porcentual tocando su punto más bajo en el año 1998 (94.84%).

**Cuadro 16 – Gasto Educativo por fuente de financiamiento. En millones de pesos.**

| | Gasto total | | Transferencias del Ministerio de Educación de la Nación* y de otros ministerios provinciales | | Gasto educativo desde el ministerio provincial | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | $ | % | $ | % | $ | % |
| 1991 | 333,67 | 100 | 0,69 | 0,21 | 332,97 | 99,79 |
| 1992 | 452,67 | 100 | 0,23 | 0,05 | 452,44 | 99,95 |
| 1993 | 582,42 | 100 | 5,96 | 1,02 | 576,46 | 98,98 |
| 1994 | 646,69 | 100 | 6,32 | 0,98 | 640,37 | 99,02 |
| 1995 | 713,59 | 100 | 9,81 | 1,37 | 703,78 | 98,63 |
| 1996 | 714,72 | 100 | 16,22 | 2,27 | 698,49 | 97,73 |
| 1997 | 738,43 | 100 | 19,8 | 2,68 | 718,63 | 97,32 |
| 1998 | 797,53 | 100 | 41,46 | 5,20 | 756,07 | 94,80 |
| 1999 | 838,48 | 100 | 18,14 | 2,16 | 820,35 | 97,84 |
| 2000 | 869,31 | 100 | 14,15 | 1,63 | 855,16 | 98,37 |

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

* No incluyen transferencias de bienes, solamente transferencias financieras al MECCyT.

Al analizar la composición del gasto educativo, lo primero que se destaca es el porcentaje destinado a las erogaciones corrientes. Tal como se observa en el cuadro 17, éste supera el 99% del total de los gastos a lo largo de toda la década, con excepción de los años 1998 donde representa el 97.88%[35]. Durante la primera gestión de Reutemann, este porcentaje fue aún más alto, representando casi un 100% del total.

Al interior de los gastos corrientes, el item de "personal" representa, a lo largo de toda la década, más del 75% del total del gasto. Si a esta cifras se le suman las que corresponden a "transferencias al sector privado", que se destinan mayoritariamente a gastos de personal de los establecimientos subvecionados por el Estado, el porcentaje del gasto dedicado a salarios alcanza más de un 95% del total.

Con respecto al sector privado, el porcentaje que le es destinado ha aumentado entre 1991 y 1994, posiblemente respondiendo al traspaso de casi 140 escuelas del sector privado a la órbita a provincial. A partir de 1995, en cambio, el porcentaje se ha mantenido relativamente constante (entre 20.22% y 20.65%). Al comparar estas cifras con las de la media regional y nacional, llama la atención el alto porcentaje del gasto que la provincia de Santa Fe destina a las escuelas del sector[36].

[35] *Ese año aumentaron de 3.16 millones a 16 millones las erogaciones de capital, pasando de representar un 0.44% a un 2.13% del total del gasto y provocando una disminución de la proporción del gasto destinada a gastos corrientes. Este aumento se debió, según fuentes provinciales, a la inversión destinada por la provincia a infraestructura para la implementación de 8vo. Año de EGB*

[36] *La provincia destina aproximadamente 10 puntos porcentuales más que la media regional y nacional, tal como se explica en el apartado 13.*

**Cuadro 17 – Gasto educativo del Ministerio de educación por objeto del gasto. En millones de pesos.**

| Objeto del gasto | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Gastos Totales* | 332,97 | 452,44 | 576,46 | 640,37 | 703,78 | 698,49 | 718,63 | 756,07 | 820,35 | 855,16 |
| | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Gastos Corrientes | 331,8 | 452,44 | 576,47 | 639,65 | 703,74 | 697,94 | 715,47 | 740,01 | 811,32 | 849,9 |
| | 99,65% | 100,00% | 100,00% | 99,89% | 99,99% | 99,92% | 99,56% | 97,88% | 98,90% | 99,38% |
| Personal | 268,18 | 368,71 | 465,5 | 498,16 | 540,54 | 538,9 | 549,11 | 569,32 | 624,46 | 654,93 |
| | 80,54% | 81,49% | 80,75% | 77,79% | 76,81% | 77,15% | 76,41% | 75,30% | 76,12% | 76,59% |
| Bienes y Servicios no Personales | 7,81 | 4,87 | 6,5 | 14,41 | 14,1 | 12,26 | 14,17 | 17,3 | 17,27 | 16,71 |
| | 2,35% | 1,08% | 1,13% | 2,25% | 2,00% | 1,76% | 1,97% | 2,29% | 2,11% | 1,95% |
| Transferencias al Sector Privado | 54,74 | 76,26 | 101,79 | 124,88 | 142,28 | 144,23 | 146,8 | 151,18 | 165,26 | 173,56 |
| | 16,44% | 16,86% | 17,66% | 19,50% | 20,22% | 20,65% | 20,43% | 20,00% | 20,15% | 20,30% |
| Otras Transferencias | 1,07 | 2,6 | 2,68 | 2,2 | 6,82 | 2,55 | 5,39 | 2,21 | 4,33 | 4,7 |
| | 0,32% | 0,57% | 0,46% | 0,34% | 0,97% | 0,37% | 0,75% | 0,29% | 0,53% | 0,55% |
| Gastos de Capital | 1,18 | 0 | 0 | 0,71 | 0,05 | 0,55 | 3,16 | 16,07 | 9,03 | 5,26 |
| | 0,35% | 0,00% | 0,00% | 0,11% | 0,01% | 0,08% | 0,44% | 2,13% | 1,10% | 0,62% |

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

Respecto a la desagregación del gasto por niveles (consignados en el cuadro 18), la mayor parte se destina a la educación básica. El porcentaje consignado a este ítem se ha mantenido constante a los largo de la década, alrededor del 91% del total, pero ha aumentado en términos absolutos (pasando de representar 298 millones en 1991 a 777 millones en el 2000). Entre 1991 y 1993 los mayores aumentos se dieron en el nivel medio, que pasó de representar un 20% del gasto en 1991 a un 36% en el 2000, debido al peso presupuestario que implicó la transferencia de casi 250 establecimientos educativos. Al contrario, el porcentaje del gasto destinado a la educación elemental (inicial y primaria) disminuyó de 70% a 55%.

Por su parte, el gasto destinado a la educación superior aumentó significativamente en el año 1995 (pasando de representar 24 millones a 41 millones) debido a la transferencia de 89 institutos superiores de nivel terciario iniciada a comienzos de 1994. Sin embargo, la proporción del gasto destinado a este nivel se mantuvo constante a lo largo de toda la década (entre un 4 y un 6%).

**Cuadro 18 – Gasto del Ministerio de Educación en educación por finalidad. En millones de pesos.**

| Finalidad / Función | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total | 332,97 | 452,44 | 576,46 | 640,37 | 703,78 | 698,49 | 718,63 | 756,07 | 820,35 | 855,16 |
| | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Educación básica | 298,01 | 413,13 | 527,19 | 594,98 | 638,22 | 637,56 | 655,34 | 684,72 | 743,83 | 777,56 |
| | 90% | 91% | 91% | 93% | 91% | 91% | 91% | 91% | 91% | 91% |
| Educación Elemental | 231,45 | 319,63 | 352,06 | 383,24 | 395,06 | 397,21 | 405,39 | 427,87 | 456,62 | 471,11 |
| | 70% | 71% | 61% | 60% | 56% | 57% | 56% | 57% | 56% | 55% |
| Educación Media | 66,56 | 93,5 | 175,13 | 211,74 | 243,16 | 240,35 | 249,95 | 256,85 | 287,21 | 306,45 |
| | 20% | 21% | 30% | 33% | 35% | 34% | 35% | 34% | 35% | 36% |
| Educación Superior | 16,18 | 21,63 | 26,57 | 24,42 | 41,52 | 41,8 | 42,65 | 45,37 | 49,36 | 51,99 |
| | 5% | 5% | 5% | 4% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% |
| Sin discriminar | 18,79 | 17,69 | 22,71 | 20,97 | 24,05 | 19,13 | 20,65 | 25,97 | 27,16 | 25,62 |
| | 6% | 4% | 4% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% |

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

Por último, tomando en consideración el gasto por alumno en el sector público y el privado podemos observar que, en ambos sectores, ha aumentado de forma constante a partir de 1994. A su vez, este aumento ha sido proporcionalmente similar en ambos sectores (21.62% en el sector público y 24.91 en el sector privado).

**Cuadro 19 – Gasto por alumno**

| | Sector Estatal | | Sector Privado | |
|---|---|---|---|---|
| | $ | 94=100 | $ | 94=100 |
| 1994 | 897,39 | 100 | 621,30 | 100,00 |
| 1996 | 998,51 | 108,04 | 693,83 | 111,76 |
| 1997 | 998,00 | 107,98 | 701,54 | 113,01 |
| 1998 | 1074,39 | 116,25 | 709,10 | 114,22 |
| 1999 | 1102,54 | 119,29 | 761,00 | 122,58 |
| 2000 | 1124,03 | 121,62 | 775,45 | 124,91 |

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002 y en base a Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información. Relevamientos Anuales 1997,1998,1999 y 2000 Buenos Aires.

## 7.3 FONDOS ESPECÍFICOS DE RECAUDACIÓN PARA EL SECTOR

Cabe destacar que en la provincia de Santa Fe existen dos fondos que regulan recaudaciones específicas para el sector educativo. Por un lado, el Fondo de Asistencia Educativa, creado en 1968 a

través del Decreto 05085. En este documento se especifica que *"es conveniente y necesaria la participación activa de los miembros de la comunidad en la atención y solución de los problemas que atañen en forma directa al grupo social"* (Ossanna, 1997; 423) y se estimula el gasto municipal en educación al plantear que la provincia otorga, cada año, una cantidad de fondos proporcional al gasto realizado por el municipio el año anterior. Estos fondos, destinados en su mayoría a obras de mantenimiento, refacción e infraestructura, son administrados y controlados en forma conjunta por un representante del Ministerio de Educación (generalmente un director de escuela), uno del intendente y otro de la Federación de Cooperadoras Escolares[37].

El hecho de que estos fondos se administren a nivel municipal y a través de un órgano tripartito permite planificar la realización de obras escolares en función de criterios consensuados, con menos instancias burocráticas y, según algunos entrevistados, a menor costo[38]. Sin embargo, en muchos casos, los criterios que regulan la utilización de los fondos no parecen responder a las necesidades del sistema, sino más bien a las decisiones que surgen de las relaciones de fuerza planteadas a nivel municipal entre los tres miembros de órgano decisor. Al respecto, un representante de las cooperadoras escolares expresó, por ejemplo, que *"hay varios intendentes que malgastan el fondo del FAE para cubrir necesidades urgentes de sus comunas (...). Se realizan abusos en determinadas localidades, algunas personas se creen patrones de estancia capaces de decidir y hacer lo que quieren. Entonces, la consecuencia es que no cumplen con lo reglamentado en el FAE, no pagan o pagan lo que quieren y, por otro lado, la distribución de los fondos la hacen con sus propios criterios. La comisión organizadora del FAE tendría que permitir un trabajo a partir de tres ópticas distintas. Pero esta organización no conforma a algunas personas, que tienen una visión incorrecta e ilegal para hacer las cosas"*[39].

Por otra parte, desde mediados de la década la provincia adeuda partidas del FAE a determinados municipios. Los montos de las deudas han variado a lo largo de los años y no han sido siempre con los mismos municipios, según uno de los entrevistados, *"las deudas varían según el color político del municipio y sus posibilidades de negociación"*.

Actualmente, la normativa que regula el Fondo de Asistencia Educativa se encuentra en discusión. Algunos entrevistados aseguran que ha perdido el sentido para el cual fue creado. Al respecto, un funcionario del Ministerio de Hacienda comentó: *"este fondo fue creado en el año 1968 cuando el único responsable por las obras de infraestructura en la provincia era el Ministerio de Obras Públicas. En aquel momento era necesario impulsar otras formas para realizar obras en las escuelas. Hoy el día, el Ministerio de Educación se ocupa del tema de la infraestructura en las escuelas y el FAE ha perdido sentido"*[40]. Sin embargo, la causa principal de los intentos de reforma parecieran responder a la necesidad de ajustar los gastos provinciales en un contexto de creciente crisis fiscal.

El segundo fondo, el Fondo de Ayuda Escolar, creado a través de la ley 10.597 en la década del ochenta, trasciende al ámbito meramente educativo y reglamenta que una porción de la renta provincial, la que proviene de la recaudación de la lotería, debe ser destinada al Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud y a la Secretaría de Acción Comunitaria. La renta destinada al sector educativo, percibida mensualmente, se desdobla entre la Subsecretaría de Educación (que recibe

---

[37] *Resulta difícil conocer las cantidades manejados a través de este fondo ya que varían en función del Municipio. Sin embargo, un entrevistado comentó que en la ciudad de Santa Fe se manejan aproximadamente 120.000 pesos por mes provenientes de este fondo.*

[38] *Representantes de la Federación de Cooperadoras Escolares han mencionado importantes diferencias en los costos de un misma obra al ser realizada a través del FAE o del ministerio:: "Para el Ministerio de Educación construir un aula a través de sus organismos centralizados sale entre 40.000 y 45.000 pesos, en cambio, construir un aula con el FAE, cuyas unidades ejecutoras son las cooperadoras escolares, gasta entre 20 y 25.000 pesos cada aula".*

[39] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

[40] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

aproximadamente el 80% de los recursos) y la de Cultura. Estos fondos, administrados directamente por el Ministerio de Educación, se utilizan para otorgar subsidios a las cooperadoras de las escuelas donde son a su vez destinados fundamentalmente a obras de infraestructura. Los montos manejados a través de este fondo rondaron, a lo largo del período de estudio, los diez millones de pesos anuales.

La existencia de estos dos fondos resulta interesante ya que definen una forma particular de recaudación y administración de una porción del gasto educativo. En este último sentido, el papel que juegan las cooperadoras escolares en la gestión de los fondos recaudados es central y explica, en gran medida, la importancia de las mismas en la provincia.

## 7.4 LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA

Al abordar el tema presupuestario no se pueden dejar de analizar los procesos de decisión a través de los cuales se establecen los niveles de gasto del sector, el papel que cumplen los diferentes actores y las prescripciones consignadas en la normativa provincial.

Un primer punto a destacar es que, a diferencia de otras provincias, no existe ninguna normativa que prescriba la proporción del gasto provincial que debe destinarse al sector educativo. Si bien muchos entrevistados han mencionado que la Constitución Provincial establece un porcentaje mínimo del gasto provincial para el sector, esta ley sólo determina que *"la provincia destina recursos suficientes para el sostenimiento, difusión y mejoramiento de los establecimientos educativos del Estado"*[41] pero no fija porcentajes específicos.

En realidad, los recursos destinados a educación se fijan anualmente a través de la ley de presupuesto provincial. Sin embargo, durante la década del noventa, una vez aprobado el presupuesto en la legislatura, el oficialismo (con mayoría en ambas cámaras) aprobaba, cada año, una ley complementaria habilitando al poder ejecutivo a reasignar partidas. Es así como las negociaciones en torno a las partidas presupuestarias tuvieron siempre mayor protagonismo entre actores del poder ejecutivo que en el ámbito legislativo, el cual a la hora de definir partidas tiene, tal como expresó ex diputado, *"únicamente valor simbólico"*. A su vez, la existencia de la ley complementaria dificulta el acceso al presupuesto finalmente ejecutado por la provincia ya que *"lo que hace la ley complementaria es que no puedas seguir las partidas por su origen porque al permitir la modificación de las mismas, cambian las asignaciones y numeraciones. Así, el balance final de cómo se instrumenta y aplica el dinero público es muy difícil de rastrear"*[42].

En la provincia de Santa Fe, al igual que en la mayor parte de las jurisdicciones, las principales negociaciones en torno a la definición del presupuesto de la provincia se dan en el seno del poder ejecutivo. En este sentido, el rol del Ministerio de Hacienda y Finanzas, se ha visto fortalecido durante las dos gestiones de Reutemann donde la figura del Ministro Mercier fue central. Durante la primera gestión (1991-1995), por la fuerte orientación de la misma hacia el ordenamiento fiscal de la provincia y, durante la segunda (a partir de 1999), por las necesidades de controlar el gasto derivadas de la creciente crisis económica. Contrariamente, durante la gestión de Obeid (1995-1999), la llegada de fondos nacionales y de créditos internacionales (que representaron en total aproximadamente 180 millones de pesos destinados al sector), dejaron a la ministro de educación mayor soltura y comodidad en lo que respecta al monto y las asignaciones de los recursos del sector.

[41] *Constitución Provincial, Artículo Nro. 113.*

[42] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

# 8 LAS POLÍTICAS LABORALES

## *8.1 CARACTERÍSTICAS DE LA DOCENCIA SANTAFESINA*

Antes de analizar específicamente las condiciones laborales de los docentes, es necesario detenerse y comprender las características generales de los educadores santafesinos. Uno de sus rasgos distintivos es la alta feminización, que alcanza el 80%, replicando en este sentido al resto de las provincias. En cuanto al nivel educativo, los docentes de Santa Fe también poseen un perfil similar a la media regional y nacional, ya que una mayoría de ellos (el 53,18%) cuenta con un título terciario. Al contrario, cuando se considera el porcentaje de los docentes que han transitado el nivel universitario ya sea parcial o completamente, los educadores santafesinos se encuentran tres puntos por debajo de la media regional y nacional (que se encuentra alrededor del 23,72%) ya que sólo un 20, 74% de ellos posee estudios universitarios.

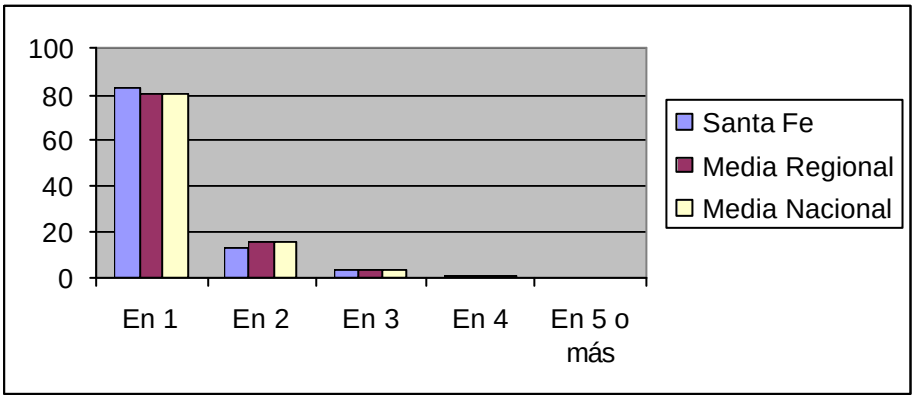
**Cuadro 20- Docentes en el sistema educativo según su nivel de educación.**

| | Santa Fe | Media Centro | Total Provincias |
|---|---|---|---|
| Primario | 0.26 | 0.24 | 0.28 |
| Medio incompleto | 0.37 | 0.38 | 0.47 |
| Medio completo | 18.61 | 14.28 | 14.86 |
| SNU incompleto | 2.23 | 3.92 | 3.68 |
| SNU completo | 53.18 | 50.87 | 51.05 |
| Univ. Incompleto | 9.16 | 11.40 | 11.19 |
| Univ. Completo | 11.58 | 12.35 | 12.53 |
| Posgrado comp.. | 0.54 | 0.81 | 0.68 |
| Posgrado incomp. | 1.14 | 1.63 | 1.34 |
| Sin informacion | 2.92 | 4.12 | 3.92 |
| | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

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

En lo que respecta a la cantidad de establecimientos en los que trabajan, los docentes santafesinos tienden en una mayor medida que el promedio de sus pares regionales y nacionales a desempeñarse en una sola escuela.

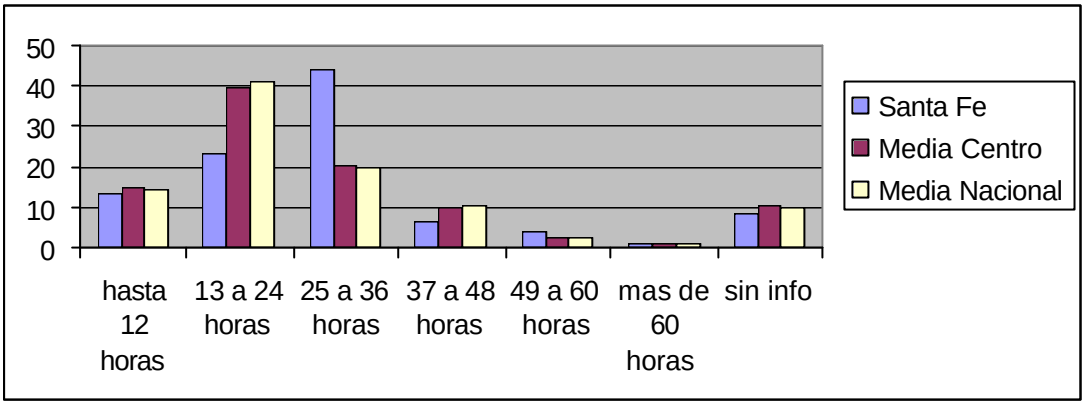
**Gráfico 9 - Docentes en el sistema educativo según el número de establecimientos en los que trabajan**




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

Al contrario, resulta especialmente llamativa la carga horaria semanal promedio que asumen los docentes de la provincia. Así, si bien tienden a concentrar sus actividades en un sólo lugar de trabajo parecería que, paralelamente, una enorme proporción de ellos suele trabajar en dos turnos simultáneamente, superando ampliamente al promedio de docentes de la región y de la nación que trabajan entre 25 y 36 horas semanales.

**Gráfico 10 – Carga horaria semanal de los docentes de educación común**




Fuente: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, (1996*) Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos ´94. Resultados Definitivos. Serie A*. Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa. Dirección General Red de Federal de Información Educativa. Buenos Aires.

## *8.2 TRANSFORMACIONES EN LAS CONDICIONES LABORALES Y LOS SALARIOS*

En el plano de las políticas relacionadas con el ámbito laboral, la década de los '90 ha estado marcada por una serie de disposiciones gubernamentales que han afectado tanto los salarios como las condiciones de trabajo de los docentes. Más allá de los factores de contexto o políticos, esta relativa flexibilidad en la situación laboral docente ha sido facilitada en gran medida por la ausencia de un Estatuto Docente que hubiere sentado las bases para la negociación[43].

Con respecto al salario, si en los años '80 el fuerte reclamo gremial había pasado esencialmente por el aumento de las remuneraciones, en los '90 se aboca a intentar evitar su reducción o desvalorización (causada, por ejemplo, por el aumento de los servicios a partir de la convertibilidad en los inicios de la década o del cobro de la mitad del salario en Lecops hacia el año 2001). No obstante, tal como recordara una representante gremial entrevistada[44], la movilización docente no pudo evitar las dos leyes de emergencia promulgadas en 1991 y 1999 a través de las cuales los empleados públicos cuyo sueldo superaba los $700 sufren una quita de entre el 7% al 17% sobre el salario de bolsillo, con el objetivo de sanear la caja de jubilaciones. Dado que en el caso de los

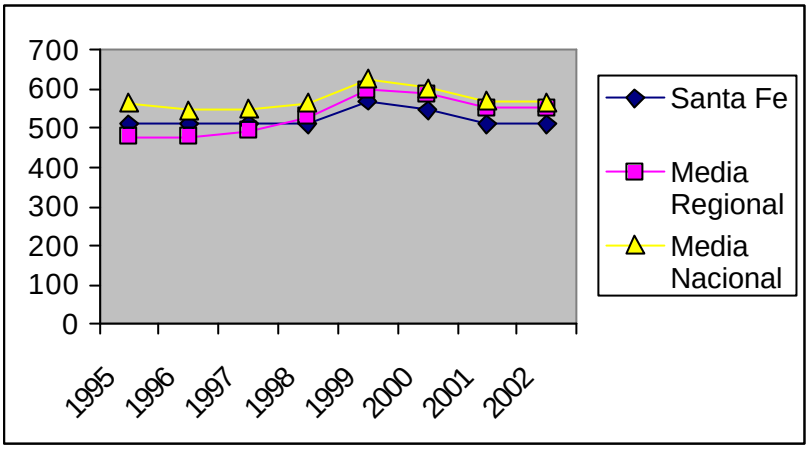
[43] *Es de destacar que, si bien existe un anteproyecto de Estatuto del Docente redactado por los docentes del gremio AMSAFE a fines de la década del 80, ningún gobierno desde entonces tomó la decisión de tratarlo en las cámaras legislativas.*

[44] *María Claudia Petinari, Secretaria de Prensa Amsafe (Sección La Capital), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

trabajadores de la educación el recorte se aplicaba sobre la suma de cargos ejercidos, una importante cantidad de docentes fue comprendida por la medida.

El gráfico 11 muestra cómo evoluciona el salario bruto del docente primario entre 1995 y 2002. Habiendo comenzado el período por encima de la media regional, el salario santafesino concluirá por debajo de dicha media y de la nacional a pesar de haber remontado hacia 1999, producto del cobro del incentivo docente.

**Gráfico 11 – Evolución del salario bruto docente. Nivel primario. Maestro Jornada Simple. Enseñanza común.**




Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el Ministerio de Educación de la Nación, Programa de Estudios de Costos (2002), Buenos Aires.

En la misma década, otro importante reclamo docente giró en torno a la necesidad de incrementar la parte remunerativa del salario, es decir el mínimo básico. En efecto, si bien el sueldo del docente santafesino se encuentra dentro de la media comparado con el resto de las provincias, su composición refleja, tal como se observa en el cuadro 21, que la mayor parte corresponde al salario no remunerativo o "en negro", es decir, aquella porción del sueldo sobre la que no se realizan descuentos. Tal como lo expresaba a principios de la década la entonces secretaria adjunta de AMSAFE, Noelia Chementín, esta distribución perjudica esencialmente a los docentes jubilados, que no tienen posibilidad de cobrar todos los agregados no remunerativos: "*los docentes somos los únicos trabajadores de la provincia que cobramos el 60% de nuestros sueldos en negro y ello perjudica a los pasivos. Esta burla debe terminar*". Al cabo de la década, y pese al constante descontento de los docentes, esta situación no ha sido modificada.

**Cuadro 21 – Componentes del salario bruto con 10 años de antigüedad (nivel primario – jornada simple – enseñanza común)**

| Maestro de grado | | Director de Primera Categoría | |
|---|---|---|---|
| Básico | 145.01 | Básico | 346.49 |
| Adic. Remunerativo | 147.50 | Adic. Remunerativo | 110.00 |
| Adic. No remunerativo | 50.00 | Adic. No remunerativo | 50.00 |
| Presentismo | 80.00 | Presentismo | 140.00 |
| Supl. Adic. Esp. Doc. | 14.50 | Supl. Adic. Esp. Doc. | 34.65 |
| Antigüedad | 72.51 | Antigüedad | 173.25 |
| Total | 509.52 | Total | 854.38 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Programa de Estudios de Costos (2002)

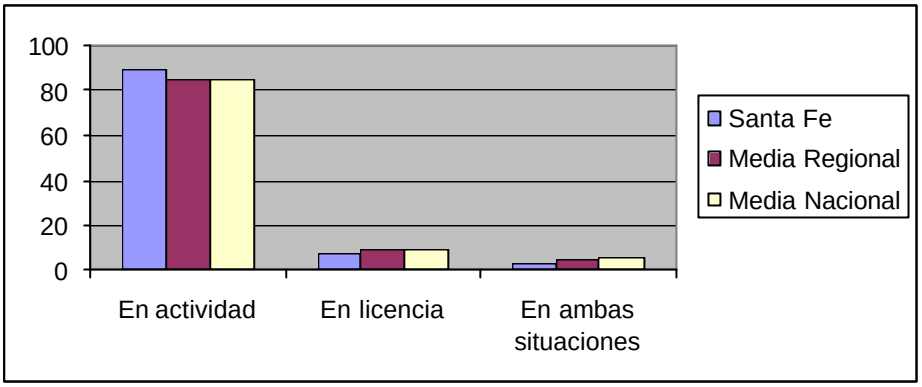
En cuanto a las condiciones laborales, uno de los conflictos centrales entre el gobierno y los gremios durante la década pasó por la cuestión de las licencias. Al respecto, en el año 93, con la llegada del administrador gubernamental porteño, el ministro Bondesío (sin compromisos políticos en la provincia), son impuestas una serie de medidas dirigidas a reducir el ausentismo docente y, por ende, el gasto destinado a suplencias. En este sentido se orienta la introducción de la bonificación por presentismo que, además de procurar el fin de los paros docentes, apunta a la disminución del ausentismo incorporando el importante beneficio de $80 pesos para los docentes con asistencia perfecta[45].

Si bien esta disposición logra frenar las huelgas, no permite disminuir las inasistencias a clase, aún habiendo sido precedida por la centralización del otorgamiento de licencias médicas en el Ministerio de Educación (antes dependientes del Ministerio de Salud). Respecto del presentismo, señalaba el secretario general de AMSAFE, José María Tessa, que "*si bien pueden existir abusos por parte de ciertos docentes, el maestro no tiene la cultura de faltar. Además no hay estudio ni seguimiento estricto, ni trabajo preventivo por parte del Ministerio sobre las enfermedades más frecuentes entre los docentes. El criterio es persecutorio y la presión injusta*"[46]. En efecto, si las licencias son controladas por el Ministerio de Educación, quizás deba explicarse la imposibilidad de su disminución a los problemas de salud tradicionalmente inherentes a la tarea docente. Así, como lo indica el gráfico 12, el Censo de 1994 indicaba que la cantidad de docentes en licencia en la provincia de Santa Fe se encontraba por debajo de la cantidad promedio para la región y para el total del país.

[45] *Ante una inasistencia dicha bonificación se reduce al 50% a partir de las 2 o más inasistencias el docente pierde el derecho al cobro de la bonificación.*

[46] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

**Gráfico 12 – Docentes en actividad en el sistema educativo.**




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

También en el año 1993, y ante el fracaso en el combate a las cifras de ausentismo, el ministro avanza a través de la resolución 994, con una tercera estrategia: la modificación del régimen de suplencias, que establece la imposibilidad de cubrir con un reemplazante los primeros 5 días de licencia de los docentes. Si bien la medida prevé la figura de las "suplencias ad honorem", cubiertas por aspirantes a interinatos beneficiarios de puntaje aplicable a los escalafones de suplencias y concursos de ingreso a la docencia, este recurso evidencia la preocupación eminentemente económica que guía el obrar del Ministerio[47]. En efecto, el debate sobre las suplencias ha sido planteado por el gobierno exclusivamente desde la perspectiva del gasto: según las cifras expuestas por las autoridades gubernamentales, el porcentaje de la masa salarial destinado al pago de suplencias no se habría modificado significativamente entre 1993 y 2000, pasando del 11,95% al 10%. Por su parte, los representantes gremiales disienten con estos porcentajes, aseverando que el Ministerio sólo gastaría el 5,6% de la masa salarial en el citado rubro.

Con la llegada de la ministro María Rosa Stanoevich en 1996 la resolución 994 es dada de baja. Pero en el 2000 recrudece el conflicto alrededor de los reemplazos en el enfrentamiento por el presupuesto que ese año incluía un recorte en dicho rubro, provocando la renuncia del ministro Gualberto Venecia[48]. En aquella ocasión es el propio Reutemann quien arroja dudas sobre el buen gasto educativo presentando al régimen de suplencias como "el agujero negro" de la educación santafesina al comparar el gasto en suplencias de Santa Fe (alrededor de 80 millones) con el de Córdoba (46 millones aproximadamente), provincia donde justamente el reemplazo no es automático, es decir, no se produce inmediatamente con la ausencia del titular. En este sentido, sentenciaba el secretario general de SADOP que *"hay un intento de generar un cambio de hecho en las condiciones de trabajo de los docentes, que significan la alteración del régimen de licencias y un deterioro en el servicio educativo"*[49].

---

[47] *Dado que el reemplazo "ad honorem" no puede superar los cinco días, es fácil imaginar las consecuencias pedagógicas que el cambio continuo de docentes reemplazantes puede tener en el aprendizaje de un grupo de alumnos sin docente titular durante un período prolongado.*

[48] *Según un legislador entrevistado, el recorte no implicó una reducción del presupuesto, sino "un traslado de sueldos docentes a sueldos burocráticos para luego poder ajustarlo". Esto se debía a un compromiso adoptado con el Banco Mundial de acuerdo con el cual no podrían ejecutarse recortes en los sueldos docentes pero sí en los del personal administrativo.*

[49] *"SADOP prepara una serie de reclamos", Diario El Litoral, 22 agosto de 2000.*

Un segundo conflicto irresuelto que ha atravesado la década es el referido a la modalidad de acceso y ascenso a los cargos docentes[50]. La poca claridad que caracteriza a este aspecto esencial del funcionamiento del sistema se explica, en gran medida, por la llamativa inexistencia de Juntas de Clasificación para el nivel primario (el nivel medio cuenta con ellas sólo desde 1995), reiteradamente reclamadas por los gremios, que denuncian permanentemente el riesgo de abuso que esto implica por parte de los directores de escuela, responsables del manejo del escalafón para la designación de los docentes. A esta falencia se le suma la escasez de convocatorias a concursos. Al respecto, la regla ha sido las imputaciones recíprocas entre el gobierno y los gremios a la hora de adjudicar la responsabilidad por la excesiva duración de la evaluación (extendida en general durante 4 o 5 años a causa de las múltiples impugnaciones), el consiguiente costo y complejidad del proceso[51]. Lo cierto es que este problema contribuye no sólo a la inestabilidad docente (dado que una enorme proporción de los docentes, directivos y supervisores de todos los niveles ejercen en calidad de interinos), sino más aún al desprestigio de la profesión. Por estas razones, la posición constante de los gremios ha sido la de la oposición a las titularizaciones masivas y el reclamo de convocatorias a concursos.

Por último, un nuevo foco de enfrentamientos se genera hacia el año 2001 con la "puesta en disponibilidad" de 308 cargos por parte del ministro Alejandro Rébola, resultado del cierre de secciones donde "la relación docente alumno no era buena". Dicha medida fue precedida de un estudio de la matrícula con el doble objetivo de verificar la autenticidad de las cifras declaradas por los directivos y de aplicar criterios más equitativos en la mentada proporción (alumno / docente) en las diferentes regiones de la provincia. Nuevamente, esta disposición despertó el enojo de los gremios, de acuerdo con los cuales esto iría en contra de la estabilidad docente asegurada por la Constitución provincial, dado que un docente en disponibilidad puede ser trasladado a cualquier establecimiento luego de haberse esforzado durante su carrera para acceder a una escuela determinada. Por su parte, el Ministerio arguye la necesidad de una distribución más racional del presupuesto en un contexto recesivo y se compromete a consensuar caso por caso las "reubicaciones".

## *8.3 LA ESTRUCTURA SINDICAL DOCENTE*

Para comprender mejor las relaciones mantenidas entre el gobierno y los gremios durante esta década de paulatina transformación de las condiciones laborales de los docentes es necesario exponer el mapa de la organización sindical de los educadores santafesinos.

De los sindicatos con presencia en Santa Fe, la Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE), con personería jurídica desde 1984, es el más combativo y predominante, reuniendo la mayor cantidad de afiliados, pertenecientes en su mayoría al nivel primario. Históricamente unido a CTERA, en el año 1993 rompe relaciones con el sindicato nacional. Las razones aducidas por el entonces secretario general, el radical Edilberto Sánchez, fueron la del temor ante una eventual reforma del estatuto de CTERA que ampliaría su injerencia sobre la entidad provincial y, fundamentalmente, la falta de una real democracia sindical[52]. Asimismo, tal como sugirieron algunos

---

[50] *Ley de concursos de ingreso y ascenso N° 8927/81, Decreto Reglamentario N° 89/02.*

[51] *En efecto, el gobierno culpa a los gremios asegurando que muchos docentes encargados de la evaluación "se toman beca"prolongando expresamente el desarrollo de los concursos. A su vez, los gremios aseveran que son los senadores y diputados, presionados por ciertas fracciones de la docencia que prefieren las titularizaciones masivas, los que obstaculizan su evolución.*

[52] *El propio Edilberto Sanchez, en aquella época secretario general de AMSAFE, ponía en los siguientes términos desafiliación de CTERA: "la salida fue aprobada por la asamblea de AMSAFE con el 80% de los votos a favor, por la reforma de los estatutos, las discriminaciones que se sufrían, para retomar la negociación directa de la entidad con las autoridades (tanto nacionales como provinciales), por el elevado canon que hay que pagar para pertenecer a CTERA y*

sindicalistas entrevistados, quizás deba interpretarse también esta separación como el resultado de las diferencias políticas de sus representantes[53]. En 1998, cuando el profesor José María Tessa asume a la cabeza del gremio, comienza un proceso de negociación con la conducción Marta Maffei que termina con la vuelta de la AMSAFE a la CTERA en el 2000.

Un rasgo característico de la AMSAFE son sus múltiples fracciones internas, con diferentes listas electorales ("Trabajadores de la Educación", "Educación Popular" y el "Frente de Unidad Gremial", "Izquierda Unida")[54]. Según varios de los entrevistados, la falta de liderazgos netos y la fragilidad de las alianzas sumada a la modalidad de decisión interna, la asamblea, dificultan el diálogo entre el gremio y el gobierno, dado que la formulación de una posición homogénea es en general de lenta y complicada construcción.

El segundo sindicato en cuanto a cantidad de afiliados y capacidad de influencia sobre las políticas, es el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP), sindicato nacional que representa al personal docente del sector privado, con personería jurídica nacional en 1947, pero que comienza a cobrar fuerza en la provincia recién a partir de los años '80. Las relaciones entre SADOP y AMSAFE son relativamente buenas, aunque los diferencia su posición frente al gobierno, ya que el gremio del sector privado es menos contestatario que el del sector público. El buen entendimiento entre SADOP y sus interlocutores del Ministerio le permite, en ciertas ocasiones, definir a su favor posiciones encontradas con el SPEP: al respecto, un representante del gremio comentaba que *"a veces se utiliza la Dirección de Relaciones Institucionales y Gremiales para apretar al SPEP"*[55].

En tercer lugar se encuentran la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) y la Unión de Docentes Argentinos (UDA), dos gremios nacionales sin personería jurídica que surgen con más fuerza en el escenario provincial (especialmente la UDA) con la definitiva descentralización de los servicios educativos, ya que su acción se concentra principalmente en la defensa de los derechos de los docentes nacionales transferidos. A pesar de su escasa relevancia numérica, y por lo tanto legal, estos gremios adquieren un peso considerable en la provincia y mantienen relaciones asiduas con el gobierno: "*nosotros presionamos donde podemos: partido, amigos, gobernador, ministro. Tenemos contacto con los legisladores para intervenir en política educativa: hablamos con ellos por problemas puntuales de las escuelas*", comentaba un representante gremial entrevistado[56].

*fundamentalmente por política gremial: los sindicatos se organizan de arriba hacia abajo y las provincias son simples delegaciones". Entrevista realizada en marzo de 2002.*

[53] *Sobre la desafiliación de AMSAFE, en su viaje a la provincia motivado por el conflicto, la representante de CTERA, Mary Sánchez sostenía: "para nosotros fue como un balde de agua fría (...). Sinceramente considero intempestiva una actitud de la magnitud de una desafiliación y esperamos que prime el sentido común: si hay cosas que discutir, si hay diferencias de criterios, hay que tratarlas orgánicamente y no contribuir al objetivo del gobierno, que es el de dividir y debilitar a las organizaciones sindicales". "AMSAFE resolvió desafiliarse de CTERA", Diario El Litoral, 20/05/93.*

[54] *El serio conflicto surgido en las elecciones de 1998 entre Rubén Acebal, representante de la lista "Educación Popular" y José María Tessa, representante de la lista "Trabajadores por la Educación" y entonces secretario general de AMSAFE en busca de la reelección, es un ejemplo entre otros de las discordancias internas mencionadas.*

[55] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[56] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

**Cuadro 22 - Datos sobre los sindicatos docentes provinciales**

| Nombre del Sindicato | Cantidad de Afiliados[57] | Cantidad de Afiliados / Total de docentes[58] | Relación con sindicatos nacionales |
|---|---|---|---|
| AMSAFE | 35.000 | 55% | Afiliado a CTERA y a CTA |
| SADOP | 14.000[59] | 22% | Representante provincial de SADOP y CGT rebelde |
| UDA | 6000 | 9% | Representante provincial de UDA y CGT oficial |
| AMET | 880[60] | 1% | Representante provincial de AMET |
| ***Total*** | **55.000** | **87%** | **---** |

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

En lo que se refiere a las relaciones entre los gremios y el gobierno, pueden establecerse dos criterios de periodización: el primero corresponde a la instauración, en el año 1993, de la bonificación por presentismo en el salario docente, medida que marca un antes y un después en las relaciones mencionadas. Partiendo de esta primera subdivisión, un segundo criterio permite establecer diferentes sub-períodos en función de las características de los ministros que se fueron sucediendo a lo largo de la década de los '90.

Con respecto al presentismo, tal como fue introducido en el parágrafo anterior, imprime un giro indefectible en la historia de las relaciones entre los gremios y el gobierno. Durante la década del '80 los gremios habían dominado en gran medida la política educativa provincial a través de los paros: entre 1984 y 1992 se perdieron 240 días de clase por medidas de fuerza (cuando un ciclo lectivo tiene aproximadamente 180 días)[61]. Al respecto, la mayoría de los entrevistados coincide al calificar la estrategia gremial de desmedida, tal como sostuviera por ejemplo Nestor Fenoglio, periodista del diario El Litorial especializado en la política educativa provincial: *"lo que en un principio era un recurso se transformó en una política y con el tiempo (los gremios) fueron perdiendo apoyo en la sociedad. Finalmente les pasó como la fábula del lobo: se la pasaron gritando que venía y cuando finalmente apareció ya nadie les creyó"*[62]. Si bien los reclamos de la época, que pasaban fundamentalmente por el aumento de los salarios, el llamado a concurso y la apertura de nuevos cargos, eran todas reivindicaciones que contaban con el acuerdo de una amplia base de la sociedad, la virulencia del combate hizo que los gremios se fueran aislando progresivamente.

---

[57] *Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.*

[58] *Según datos suministrados por la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, la cantidad de personal docente de la provincia, tanto del sector público como del privado, es 63.912.*

[59] *Según SADOP, esta cifra incluye a los docentes de educación formal y no formal.*

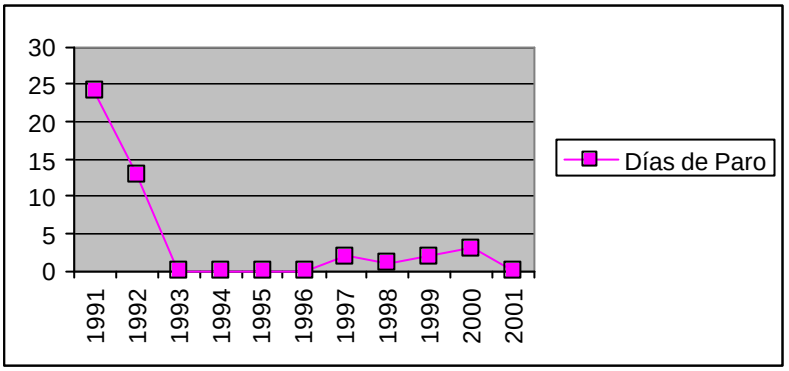
[60] *Cifra otorgada por la Dirección Provincial de Relaciones Institucionales y Gremiales, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.*

[61] *Datos brindados en la Coordinación de Prensa y Protocolo, Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe. Es interesante destacar que, según un estudio realizado por el Centro de Estudios Nueva Mayoría que analiza la cantidad de días de paro entre 1980 y 2001 en cada jurisdicción, se ubica a la provincia de Santa Fe segunda, siendo sólo superada por Tucumán. (http://www.nuevamayoria.com/invest/sociolab/csola130302.htm#).*

[62] *El pensamiento de los padres santafesinos de la época queda expresado claramente en las siguientes palabras de la Federación de Cooperadoras Escolares del Departamento de la Capital :"nuestros hijos tienen cada vez menos hábitos, conocimientos y demás componentes de su formación, que sólo una educación con continuidad brinda. (...) Extrañamente, la defensa de la escuela pública parece pasar por el creciente desprestigio, las aulas vacías, las escuelas cerradas. (...). Todos los involucrados deben modificar posiciones y asumir seriamente el compromiso de responsabilizarse de la educación". "Los cooperadores y el paro docente: "Todos deben modificar posiciones", Diario El Litoral, 03/04/92.*

Sin embargo, la combatividad gremial se extiende durante el primer período del gobierno de Reutemann. Ninguno de los tres primeros ministros que se suceden logra establecer la "paz social" que quitaba el sueño al gobernador. Ni siquiera el ministro Danilo Kilibarda, que gozaba de una muy buena recepción en el cuerpo docente y que intenta llegar a un consenso, consigue frenar las huelgas: el congreso organizado por AMSAFE al inicio del ciclo lectivo 1992 con asistencia obligatoria de los docentes de todos los niveles y suspensión de clases define su inmediata retirada[63]. Al contrario, al acceder al gobierno, Bondesío no titubea en determinar el medio para volver a dar continuidad al año escolar: la bonificación salarial por presentismo. Efectivamente, tal como lo afirmaba un representante gremial entrevistado, *"el presentismo le ha quitado las ganas de luchar a la docencia"*. Como se observa en el gráfico que sigue, la cantidad de paros desciende drásticamente a partir de su introducción [64].

**Gráfico 13– Evolución de la cantidad de días de clase y días de paro**




Fuente: elaboración propia en base a información provista por la Coordinación General de Prensa y Protocolo, Ministerio de Educación de Santa Fe.

Las relaciones extremadamente tensas que mantuvo Bondesío con los gremios fueron la consecuencia tanto de esta medida, dura para con su principal arma de lucha, como de la disposición de otras medidas de control, anteriormente introducidas, tales como la centralización del otorgamiento de licencias, la introducción de la credencial única docente e incluso el proyecto de "Ley Bondesío" sobre la estabilidad laboral del docente[65]. Por su parte, tanto AMET como UDA y SADOP, se enfrentan consecutivamente con el ministro fundamentalmente a causa del incumplimiento de los compromisos asumidos con los docentes transferidos, ya que los primeros desajustes surgen durante sus tres años de gestión. Más allá de la antipatía que provocaban estos puntos de conflicto, el ministro era rechazado por el conjunto de los gremios en razón de su perfil altamente administrativo y su falta de atención (y desconocimiento, según los representantes gremiales) respecto de las cuestiones propiamente educativas. La fuerte enemistad entre el ministro y los gremios explica la creación de una instancia expresamente pensada para la negociación entre ambas partes, la Dirección Provincial de

---

[63] *Al respecto, una representante gremial entrevistada confesó:"en ese momento nos perdimos un excelente ministro". Entrevista realizada en marzo de 2002.*

[64] *A propósito, el decreto 1.308/93 explicita que el presentismo involucra "al personal docente que abandone el servicio para adherirse a un movimiento de fuerza, cualquiera fuese su forma o característica, suspendiendo total o parcialmente las actividades".*

[65] *El proyecto apuntaba a dos objetivos principales: por un lado, imponer a los cargos jerárquicos (director, vice director y supervisor) una reválida periódica para la cual se conformaría un jurado integrado por representantes de la comunidad educativa, de los padres, del Ministerio y de los gremios; por otro lado, concentrar la tarea docente en los establecimientos más próximos a su domicilio.*

Relaciones Institucionales y Gremiales, que permite a Bondesío desplazar y así evadir la confrontación.

En cuanto a la Ministro que le sucede, debe superar un inicio de gestión conflictivo donde los gremios rechazan el nombramiento por sus vinculaciones con el último gobierno de facto[66]. Con el tiempo la relación se suaviza y Stanoevich goza de una moderada simpatía gracias, esencialmente, a su experiencia en el sistema[67]. Este pasaje por la docencia es visto con buenos ojos especialmente por SADOP, ya que la Ministro había ejercido fundamentalmente en el sector privado y era además una afiliada del gremio. Neutralizados los paros, los buenos términos con los gremios le permiten a la ministro, tal como fue mencionado anteriormente, avanzar con una reforma educativa que no contaba, sobre todo en un principio, con la aprobación gremial[68].

Guadalberto Venecia continúa en varios aspectos con la línea política de María Rosa Stanoevich, manteniendo incluso a varios responsables técnicos en sus cargos. Al igual que su antecesora, sostiene un diálogo relativamente sereno con los gremios, exceptuando ciertos puntos de fricción que irrumpieron durante sus meses de gestión, tales como el pedido del pago del incentivo docente, la oposición a la implementación del polimodal y el reclamo de una convocatoria a concurso. A pesar de esto, el ajuste del presupuesto planeado para el año 2000 y la consiguiente reacción gremial provocan la renuncia del ministro, que manifiesta sentirse dolido *"por tener que renunciar por una cuestión presupuestaria cuando en realidad siempre estuvo preocupado por el aspecto pedagógico"*[69]. A su vez los representantes gremiales aclaran que *"la renuncia de Venecia no es un triunfo de AMSAFE (...) El ex ministro es un chivo expiatorio. El gobierno necesita culpar a alguien por el conflicto desatado y ese fue Venecia"*[70]. Replicando en ciertos aspectos la situación vivida en el primer gobierno de Reutemannn con la renuncia de Kilibarda, es el propio gobernador, influido por su ministro de economía, Juan Carlos Mercier, quien manifiesta abiertas dudas sobre la eficacia del gasto educativo y quien pone al frente de la cartera educativa a Alejandro Rébola, hasta entonces presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados provincial y miembro del Partido del Progreso Social (PPS), aliado al justicialismo.

Paradójicamente, Alejandro Rébola había defendido posiciones sumamente críticas hacia Reutemann durante su primer período de gobierno, así como hacia su ministro de educación, Bondesío calificando su gestión como *"la del ajuste sin contenido educativo, que se caracterizó por enervar situaciones conflictivas como la inconsulta aceptación de la transferencia de las escuelas nacionales, el enfrentamiento con los gremios docentes, cooperadores y comedores escolares, etc."*[71]. Años más tarde, son estas mismas situaciones las que caracterizan la gestión de Rébola, asimilada frecuentemente por los actores provinciales a la del ministro Bondesío. Diversas medidas (las referidas a los reemplazos, a la

---

[66] *"Entre los antecedentes que vinculan a María Rosa Stanoevich con el proceso militar y que las entidades gremiales se encargaron de ventilar, figuran haber sido funcionaria jerárquica en la intervención de la Universidad de Mar del Plata durante la dictadura y directora de Educación Superior en la Provincia de Buenos Aires". "AMSAFE no está conforme con la nueva ministra de Educación", Diario El Litoral, 06/12/95.*

[67] *Esta complicidad es a su vez utilizada por la ministro en momentos de alto conflicto docente. Por ejemplo, en una manifestación realizada frente a la delegación del Ministerio en Rosario, Stanoevich se aproxima a los docentes para recordarles que no olvidaran que ella era una docente más. "Protesta e insultos contra Stanoevich en Rosario", Diario El Litoral, 26/06/96.*

[68] *Al respecto, varios entrevistados se refirieron al obstáculo que constituyeron al comienzo de la implementación de la reforma los supervisores afiliados, interceptando las medidas gubernamentales.*

[69] *"Tras la renuncia, Venecia aseguró que existió una campaña en su contra", Diario el Litoral, 28 de Agosto de 2000.*

[70] *"Venecia fue el chivo expiatorio del ajuste previsto en Educación", Diario La Capital, 29/08/00.*

[71] *"El ministro Rébola en tiempos de Bondesío", Diario La Capital, 06/09/00.*

implementación del polimodal y a las tutorías entre otros) llevaron al corte de diálogo casi total con los gremios, cuyos representantes lo acusaban de no haber accedido jamás a un encuentro directo con ellos. Efectivamente, las siguientes palabras del propio ministro expresan claramente el tenor de su vínculo con los gremios: *"los gremialistas están tan lejos de los maestros como los políticos del pueblo. Mi función no es recibir a los representantes gremiales (...). Yo no pienso discutir las políticas educativas con los gremios docentes. Esa no es la función de los gremios. Las políticas a seguir las determina el gobernador, que para eso lo votaron. Si querían discutir las políticas educativas tendrían que haberse presentado en las elecciones"*[72]. Por su parte, un representante gremial ponía la tensa relación en los siguientes términos: "*el ministro actual no es como los anteriores, hay un feo síntoma porque el ministro hizo política educativa sin el consenso de los actores. Rébola no tiene sentimiento justicialista, no entiende que tiene que hablar con los sectores, estamos esperando que termine su gestión"*[73].

## 8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES SANTAFESINOS

La provincia de Santa Fe cuenta con una fuerte tradición en formación docente cuya usina han sido sus antiguas escuelas normales, prestigiosas por su perfil innovador tanto en el aspecto didáctico como en el de los contenidos. Paralelamente, hacia 1960 comienzan a crearse los Institutos de Formación Docente Provinciales. Con la última transferencia, la provincia se responsabiliza de los establecimientos nacionales. La "provincialización" de estas instituciones, destinados en su totalidad a la formación de docentes del nivel inicial y primario, ha sido un proceso complejo: la Directora Provincial de Educación Superior comentaba al respecto que seguían siendo *"nacionales tanto en lo pedagógico como en lo administrativo"*. En este último sentido, la situación favorable de las instituciones nacionales en cuanto a las dimensiones de la planta orgánica funcional constituyen derechos adquiridos difíciles de modificar por el gobierno provincial.

Concentrada históricamente en los centros urbanos, particularmente en Rosario y en Santa Fe, la oferta de carreras de formación docente ha crecido desmesuradamente en especial en la última década. Actualmente la provincia cuenta con 105 Institutos de Formación Docente, de los cuales 51 son públicos y 54 privados. Tal como sostenía un entrevistado, el exceso de oferta del sistema parece obedecer a prácticas políticas clientelares y, en el caso del sector privado, posiblemente a la capacidad de influencia de la Iglesia: *"desde que se terciarizó la formación de los docentes, los IFD y los profesorados llenaron un vacío que no cubría la universidad. Se dice que está sobredimensionado, pero el sistema creció de manera irracional por circunstancias políticas: las comunidades del interior presionaban sobre los políticos para obtener sus institutos. Además hay que tener en cuenta que los institutos privados son de creación posterior a los públicos y esto ha sido una política clara de favorecer al sector privado. Es el Estado el culpable de la sobreoferta"*[74]. A pesar de la gran cantidad de institutos privados, la mayoría de los egresados provienen del sector público, ya que la matrícula es más importante en los institutos públicos que en los privados: así, en el año 2000, 17.312 alumnos estaban inscriptos en el sector público y 6792 en el privado. A partir de la implementación de la reforma educativa, ambos sectores, cuyos planes de estudio presentaban una enorme disparidad, comienzan a homogeneizar sus programas gracias a la elaboración de un plan de estudios común.

A su vez, el Estado interviene también en otros aspectos de las instituciones en virtud del proceso de acreditación dispuesto por la normativa nacional. Dicho proceso, comenzado en 1996, todavía no

[72] *"No pienso discutir las políticas educativas con los gremios docentes", Diario La Capital, 01/07/01.*

[73] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[74] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

había sido cerrado a principios del año 2002, momento en que una amplia mayoría sólo acreditaba con reservas, una minoría lo había hecho plenamente y apenas unos pocos no habían cumplido con ninguno de los requisitos. Por ejemplo, a principios del año 2002, dentro del sector público, de 46 institutos evaluados sólo 12 contaban con acreditación plena, 30 con reservas y 4 no habían logrado acreditar. A propósito del proceso, directores de IFD entrevistados cuestionaron ciertas exigencias impuestas por la normativa de nivel nacional, como por ejemplo las relacionadas con la infraestructura, que debieron ser cubiertas con fondos de la cooperadora ya que el propio Estado no proveyó los recursos necesarios; cuestionaron también los requisitos relacionados con la titulación y postitulación de los docentes, que se vieron obligados a "adquirir" postítulos en plazos breves y con dinero propio en las universidades[75]. En este sentido, la Directora Provincial de Educación Superior evaluaba el proceso en los siguientes términos: "*los IFD tuvieron que mirarse hacia adentro siguiendo una normativa muy estricta. Se les exigió sin acompañamiento. Por ejemplo, la postitulación pretendida llevó a las universidades a abrir una oferta indiscriminada de postítulos, maestrías y licenciaturas pagas. Los parámetros estrictos de evaluación hicieron que los IFD se ocuparan de alcanzar esas exigencias, relegando su inserción en el Sistema para el que forman docentes, cuando la verdadera acreditación debería ser ratificada en la medida en que se responde a las necesidades del mismo*"[76].

Los escasos elementos de análisis recogidos en la provincia parecen indicar que, si bien la acreditación conllevó un proceso de revisión en instituciones que gozaban hasta ese momento de una autonomía sin control estatal, al mismo tiempo generó tensiones causadas por la necesidad de ajustar las características institucionales a parámetros rígidos y homogéneos impuestos a nivel nacional. Estos requisitos forzaron una adaptación más atenta a un ideal formal de institución que a la realidad y las necesidades del sistema para el que los aspirantes a la docencia estaban siendo preparados. Sin embargo, es necesario recordar en este punto que el proceso de acreditación no fue aplicado de manera estricta en la provincia: la mayoría de los institutos tuvieron la posibilidad y el tiempo, luego de una primera evaluación, de dar los pasos necesarios para ajustarse a los requerimientos exigidos.

Paralelamente al proceso de acreditación, desde 1998 el Ministerio realiza un estudio sobre la configuración de la oferta de los institutos para elaborar un diagnóstico a partir del cual idear estrategias que permitieran resolver la sobredimensión del sistema sin recurrir al cierre de establecimientos. Entre otros resultados, el estudio demostró la existencia de un exceso de docentes en el nivel inicial, EGB 3 y Polimodal. Se propone entonces redefinir las funciones de los diferentes institutos: por ejemplo, aquellos que cumplen con las tres funciones : Formación Inicial, Capacitación e Investigación, pasarían a ocuparse sólo de dos, incorporando fuertemente la tarea de capacitación; igualmente, otros podrían transformarse en institutos de formación técnica[77]. Este análisis para la reestructuración de la oferta de formación se hace aún más rigurosa a partir del año 2001, en un contexto de racionalización de los recursos y de reordenamiento general del Sistema.

La transformación, que en el año 2002 se encontraba en pleno desarrollo, implicó a la vez una redefinición de la organización de la capacitación docente. Hasta ese momento, esta tarea había estado

---

[75] *Al respecto, la rectora de un IFD privado comentaba: "hubo mucho susto y ansiedad. La acreditación es positiva si los parámetros son buenos. Nosotros no estábamos de acuerdo con algunos de ellos. Por ejemplo, con la proporción exigida entre inscriptos y egresados, porque puede atentar contra la calidad de la formación. Tampoco nos parece justo que se exijan 20 alumnos por sección, cuando se trata de un nivel no obligatorio. La crisis hizo que los requisitos estuvieran demasiado centrados en los aspectos cuantitativos" , Marzo de 2002.*

[76] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[77] *Sin embargo es necesario destacar al respecto que, más allá de las dificultades que esta reconversión implica en términos del perfil de los docentes y su distribución en los cargos, la crítica situación de la producción de la provincia pone en cuestión la pertinencia de la preparación de técnicos sin una futura inserión laboral predecible.*

en manos de los dos Institutos Superiores del Magisterio, uno de Santa Fe y el otro de Rosario, que nacen en la década del '60 como "brazos del Ministerio" para ejecutar las políticas estatales, cuya dirección es un cargo político. Asimismo, por fuera de la esfera gubernamental, los gremios docentes, particularmente AMSAFE, habían desarrollado históricamente una importante tarea de perfeccionamiento docente, muchas veces a través de convenios establecidos con la Universidad. Dada la concentración de las políticas de capacitación en las ciudades de Santa Fe y Rosario, el gremio y otras organizaciones no gubernamentales inscriptas como Entidades Capacitadoras en el Registro Provincial, asumen la responsabilidad de suplir al Estado en las localidades más apartadas de la provincia.

Con la Red Federal de Formación Docente, los Institutos de Formación Docente cobran protagonismo, aunque se ven obligados, al mismo tiempo, a relegar los proyectos de capacitación propios para aplicar las directivas nacionales. En el año 2001 surge una nueva iniciativa de capacitación desde la Dirección Provincial de Educación Superior, Perfeccionamiento Docente, Programación y Diseño Curricular denominada Programa de Capacitación Provincial (PROCAP) que detallamos en el recuadro que sigue.

**Recuadro 1. El PROCAP: un programa de capacitación provincial**

El PROCAP es una iniciativa de la Dirección de Educación Superior que nace en el 2000 con el objetivo de *"centralizar y ordenar las acciones de capacitación garantizando una llegada equitativa a todos los actores del sistema"*[78]. Es un sistema institucional, semi – presencial, de adhesión voluntaria, a cargo de un Equipo Central – responsable de la elaboración del material a distancia y nueve equipos de capacitadores- responsables de la presencialidad del Programa - distribuidos en las nueve Regiones educativas de la Provincia. La propuesta es de capacitación institucional, comprometiendo a todos los actores del Sistema. La cartilla a distancia incluye documentos para la Gestión, sobre Evaluación y para cada área y su didáctica. Los docentes trabajan desde su propia práctica, abordando las problemáticas tanto institucionales como del aprendizaje en el aula, desde el área por la optaron capacitarse. En alguna Región de mayor densidad poblacional, el director y dos docentes por áreas, se constituían en nexos multiplicadores de los encuentros presenciales con los capacitadores regionales.

Según los responsables de la Dirección Provincial de Educación Superior, en un año más del 70% de las escuelas adhirieron al programa, aunque fueron fundamentalmente los docentes de las regiones del interior provincial y de zonas rurales las que más valoraron la experiencia por ser las que normalmente tienen menos posibilidades de acceder a la capacitación Una objeción fue planteada en cuanto a la idoneidad de los capacitadores: *"hubo una convocatoria para profesores de IFD que se inscribieron, fueron evaluados en la provincia y fueron posteriormente formados en el Ministerio de Educación de la Nación, ya que este Programa se articuló con una propuesta nacional denominada FORdeCAP. Pero como a los profesores de más trayectoria no les convenía porque los sueldos eran más bajos, en muchos casos fueron docentes recién recibidos los que asumieron la capacitación y por ende no siempre quedó como capacitador el que más experiencia tenía"*[79]. Asimismo, el carácter de semi-presencial arroja ciertas dudas sobre la efectiva transmisión de la información entre los diferentes eslabones de la cadena.

Más allá de estos puntos débiles es destacable, por un lado, el esfuerzo por acercar el perfeccionamiento docente a las regiones tradicionalmente privadas de esta herramienta de mejora. Por otro lado, esta estrategia retoma los principios del modelo TEBE al centrar la capacitación en la escuela en su conjunto y al implicar un proceso de reflexión sobre las flaquezas de la escuela: de este modo, la capacitación pasa a integrar el PEI, concebido a su vez como un referente permanente para el trabajo y no simplemente como un ideario formal.

[78] *Entrevista realizada al Prof. Carlos Daniel Mohamad, Director del Instituto Superior del Magisterio N° 13, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

[79] *Entrevista realizada en Marzo de 2002.*

A partir del lanzamiento del PROCAP y de la asunción por los IFD de tareas de capacitación, el Ministerio propone que los Institutos Superiores del Magisterio comiencen a encargarse de la capacitación de capacitadores. De este modo, estos dos "brazos del Ministerio" se constituirán en nodos coordinadores de las estrategias de perfeccionamiento docente, lo que parece indicar una tendencia del Ministerio a ejercer un control sobre esta tarea. Esto se contrapone con la aparente "autonomía no regulada" que ha caracterizado históricamente a los institutos de formación docente, plasmada, por ejemplo, en el crecimiento desmedido de la oferta y en la diversidad de planes de estudio. Este contraste quizás deba interpretarse como una necesidad de encauzar la libertad otorgada a los institutos en la definición de la formación docente a través de la intervención y el seguimiento en la capacitación de los docentes en ejercicio.

En el mismo sentido, como fue señalado más arriba, pareciera que recientemente, con la unificación de los planes de estudio y el proceso de acreditación, la política estatal dirigida a los IFD estuviera orientada a limitar su histórica autonomía. Así, la Directora Provincial de Educación Superior comentaba: *"en el proceso de redefinición de la función de los IFD se manifiesta una aparente dialéctica entre autonomía y control estatal. En realidad, es necesario resignificar tanto la autonomía institucional dentro de un Proyecto educativo enmarcado en la Ley Federal y los procesos de transformación educativa llevados adelante por la Provincia y el "control estatal" como el rol de conducción que el Estado debe ejercer a través de lineamientos de política educativa. Los rectores de los institutos participan queriendo imponer sus propios criterios, pero actualmente la dolorosa situación económica que se vive, exige aún más un análisis realista que sincere situaciones que tal vez deberían haberse modificado antes. Para esto, dentro de las actuales restricciones presupuestarias estamos trabajando con cada institución, analizando hasta qué punto esta situación restrictiva afecta verdaderamente la tarea de formación"*[80].

# 9 LA RELACIÓN CON EL GOBIERNO NACIONAL

## *9.1 LOS MINISTROS Y SUS RELACIONES CON EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN*

Durante la década del noventa, a partir de la transferencia de los servicios educativos a las provincias y de la sanción de la Ley federal de Educación, se produjeron importantes transformaciones en las relaciones entre la Nación y las provincias. En el caso de Santa Fe, dichas relaciones adoptan diferentes matices según cada una de las gestiones que se suceden en el período.

Durante el primer gobierno de Reutemann, las relaciones entre la Nación y la provincia estuvieron centradas en la definición y la puesta en marcha del proceso de transferencia de los servicios educativos nacionales. El proceso de negociación entre las dos instancias giró en torno a una multiplicidad de temas, tales como el traspaso de los edificios escolares, aspectos administrativos de la situación del personal docente y no docente (salarios, jubilaciones y obras sociales) y subsidios a las escuelas de gestión privada, con la cuestión presupuestaria atravesando todos estos focos de conflicto. Con respecto a este proceso, el ministro de educación de la gestión precedente, Hillar Puxxedu, comentaba: *"nosotros nos resistimos al traspaso de los servicios educativos argumentando que queríamos conocer las condiciones, pero en medio de un debate muy fuerte se impuso el criterio del gobierno nacional. La provincia no tenía los recursos necesarios ni suficientes para aceptar de golpe todas las escuelas"*[81].

---

[80] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

[81] *Entrevista realizada al Dr. Leo Hillar Puxeddu, Ministro de Educación (1991), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

Las condiciones del traspaso quedaron finalmente definidas en los Convenios de Transferencia subscriptos entre el gobernador de la provincia, Carlos Reutemann, y el Ministro de Cultura y Educación de la Nación, Jorge Alberto Rodríguez. El primero, firmado el 29 de diciembre de 1992, especificó el traspaso a la provincia de 239 establecimientos del nivel medio (102 del sector público y 137 de gestión privada). Un segundo convenio, subscripto el 11 de marzo de 1994, agregó a la órbita provincial 89 instituciones de nivel terciario. Si bien resulta difícil precisar con exactitud el impacto numérico de la transferencia sobre el sistema educativo provincial, según datos relevados por el Consejo Federal de Inversiones antes de concretar los convenios, "*el sistema a transferir comprende más de 90.000 horas cátedra, prácticamente la misma cantidad que hoy requiere el sistema medio provincial. La cantidad de escuelas nacionales oficiales y privadas a transferir duplica el sistema educativo santafesino en los niveles técnico, medio y superior, así como los aportes para la educación privada*"[82].

El significativo y apresurado crecimiento del sistema educativo provincial trajo aparejadas dificultades administrativas, legales, pedagógicas y fundamentalmente presupuestarias[83]. En este marco se desarrollaron las relaciones entre el ministro de educación, Fernando Bondesío, y el gobierno nacional, relación fuertemente marcada por el reclamo de los fondos necesarios para poder asumir las nuevas responsabilidades delegadas a la provincia. Éste último, profundo conocedor de los derechos y las obligaciones que se desprendían de los Convenios de Transferencia, no dudó a la hora de exigir e intimar al gobierno nacional para su cumplimiento. El propio Bondesío explicó frente a la cámara baja lo acontecido: "*la provincia hizo un planteo muy firme a la Nación respecto de la necesidad de dar cumplimiento al convenio subscripto. A partir de ese momento, y ante el incumplimiento, el Poder Legislativo presenta su inquietud, pide informes y estas son señales claras que tiene el Poder Ejecutivo para demostrar a la Nación que el Legislativo no va a aprobar un convenio no cumplido por la Nación. La Nación, ante esto, inmediatamente, se puso a cumplir este convenio y hoy en día estamos recibiendo las partidas*"[84].

Si en este terreno se sentía cómodo y dispuesto al enfrentamiento, en todo lo que tocó el terreno educativo, que en aquellos años pasaba por las discusiones alrededor de la inevitable reforma educativa, decidió "hacer oídos sordos". En este sentido, su papel en el Consejo Federal de Cultura y Educación, tanto a través de sus versiones como otras recibidas de actores nacionales, revelan su desinterés sobre todo aquello directamente relacionado con lo pedagógico. Él mismo comentaba, por ejemplo, que las interminables discusiones alrededor de los nuevos contenidos curriculares le parecían improductivas: "*éramos los técnicos más caros que podían imaginarse*" al referirse a los debates de los ministros provinciales[85]. Su rebeldía causaba disgustos en Nación, preocupada por el ejemplo que podía dar la provincia, relevante tanto en términos de la importancia relativa de su sistema educativo como por su ascendencia política. A su vez, el desinterés de Bondesío hacia la implementación de la reforma se evidenció de forma palmaria en la ausencia total de cualquier medida preparatoria al respecto. En este sentido, cuando interrogábamos al ministro sobre el tema, aludiendo a las medidas administrativas que él veía como acuciantes sostuvo: "*no podía ocuparme de un barco cuando se hundía el Titanic*"[86]. Sin embargo, cabe destacar las negociaciones concretadas durante esta gestión con la Nación para que la provincia pudiera ser beneficiaria tanto de los préstamos otorgados por organismos internacionales (PRISE y PRODyMES) como de los planes nacionales, cuestión que analizamos en detalle en el próximo parágrafo.

---

[82] *"Ahora son más de 300 los establecimientos nacionales a transferir a la provincia". El Litoral. 26 de julio de 1992*

[83] *Una enumeración de algunas de las dificultades surgidas puede encontrase en:"El drama de las escuelas transferidas: ¿A quién reclamar?", Diario el Litoral, 25 de abril de 1993.*

[84] *"Bondesío dijo que la nación empezó a remitir los fondos", Diario el Litoral, 7 de julio, 1993.*

[85] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[86] *Entrevista realizada al Ing. Fernando Bondesío, Ministro de Educación (1993-1995), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

Durante la gestión de Stanoevich (1995-1999), la presión de la Nación para que la provincia implementase la reforma como contrapartida de la entrega de recursos, fue una constante y definió gran parte de las relaciones[87]. En efecto, y a la luz de los ejemplos de otras dos provincias "grandes" en términos de la dimensión de su sistema educativo (Córdoba y en Buenos Aires), donde la reforma se había implementado con significativas diferencias, fuertes expectativas se depositaban desde el nivel central sobre la provincia de Santa Fe. Al respecto, el subsecretario de educación, Carlos Cantero, aclaraba que *"con la firma del Pacto Federal Educativo en 1994 la provincia asumió el compromiso de aplicar la ley en los tiempos establecidos. El pacto educativo fue ratificado por la legislatura provincial por unanimidad, entonces no sólo venía una presión de Nación, había un compromiso asumido desde la misma provincia. Si uno decidía no aplicar la ley, se rompía el pacto y dejaban de venir los recursos"*[88].

A pesar de las presiones, las autoridades del Ministerio, que se resistían a una implementación apresurada y masiva, lograron definir las acciones a seguir en función de sus propios criterios. En este sentido, el entonces subsecretario de educación, declaró que "*la reforma se realizó en un marco de tensión entre las provincias y la Nación, donde la Nación intentaba acelerar los procesos de aplicación de la reforma y las provincias, cada una con su realidad y sabiendo que una transformación del sistema era necesaria, tenían que decidir cómo realizarla. En este marco de grandes tensiones y sumamente conflictivo, la provincia de Santa Fe fue tomando decisiones bastante autónomas"*[89]. El conflicto y las discusiones se centraron, fundamentalmente, alrededor de la localización del EGB 3. A propósito de este tema, explicó que: "a*l comienzo, la localización del tercer ciclo en la provincia causó rechazo y perplejidad en las autoridades nacionales. La adopción de los tres modelos institucionales causó rechazo porque el mayoritario era el de articulación (donde el séptimo quedaba donde estaba y el octavo y el noveno también). Antes de la implementación en Santa fe había dos grandes paradigmas: el de Córboba y el de la provincia de Buenos Aires. Más tarde muchas provincias siguieron este modelo santafesino. Santa fe siguió un modelo propio que buscó adaptar la transformación al contexto y a lo posible, a lo real "*[90].

Las gestiones de los ministros Venesia y Révola se desarrollaron en un contexto de creciente crisis fiscal de la Nación. A partir de 1999 el nivel central no respondió a los compromisos financieros asumidos en el Pacto Federal I y los fondos provenientes de los planes nacionales y de los créditos internacionales, que habían florecido durante la gestión anterior, cesaron de afluir a la provincia. Al poco tiempo de asumir, el gobernador de la provincia, Carlos Reutemann, denunció una deuda del Estado nacional por un monto de 80 millones desde 1992 y afirmó: "*tenemos que luchar por lo que nos deben"*[91].

Estas demandas en torno a cuestiones presupuestarias signan el período en cuestión. Durante la gestión de Venecia los reclamos al Ministerio Nacional se encauzaron en dos frentes: por un lado, lograr el reconocimiento de los fondos adeudados y, por otra parte, definir el Pacto Federal Educativo II donde, según expresó el propio Venecia, *"había completo acuerdo en las cuestiones educativas y pedagógicas pero se discutieron mucho los aspectos presupuestarios relacionados con los aportes de la Nación y de las provincias"*. Como el resto de las provincias gobernadas por el justicialismo, Santa Fe desempeñó

---

[87] *Respecto de las presiones del Ministerio Nacional, en una entrevista otorgada al diario El Litoral, el padre Mario Grassi, responsable del Consejo Provincial de Educación Católica (COMPRODEC) de Santa Fe afirma: "la provincia no tenía pensado implementar el tercer ciclo y vino García Solá, de la Nación, a indicar que hay que hacerlo". Nota "Complejos factores demoran la transformación educativa", Diario El Litoral, 15/08/96.*

[88] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[89] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[90] *Entrevista realizada al Prof. Carlos Cantero, Subsecretario de Educación (1995-1999), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

[91] *"Un ciclo marcado por las carencias presupuestarias", Diario el Litoral, 6 de marzo del 2000.*

un papel significativo en las negociaciones que se dieron en el seno del Consejo Federal de Educación acerca de los puntos centrales del pacto.

Cuando asume Alejandro Rébola en agosto del año 2000, ante la imposibilidad de dirigir la mirada hacia un Ministerio Nacional atravesado por la ya avanzada crisis fiscal, comienza un proceso de mirada introspectiva hacia el propio sistema educativo con el principal objetivo de racionalizar los escasos recursos disponibles. Así, el mismo día que renunció Venecia, el Gobernador anunciaba que se realizaría *"un análisis completo, partiendo de cómo se maneja actualmente el sistema informático del Ministerio de Educación. Hay que arrancar de foja cero"*[92].

Este relativo renunciamiento de las expectativas puestas en el Ministerio de Educación Nacional se deben, por un lado, al grave deterioro de la situación económica que impidió al Ministerio Nacional cumplir con la función de "compensador de las desigualdades" estipulada por la Ley Federal de Educación y, por otro, al cambio de gestión a nivel nacional, que implicó un trastocamiento de la lógica de intervención del gobierno nacional en las provincias. El nuevo ministro, Juan José Llach, inició una serie de programas diferenciados de los precedentes por ser mucho más focalizados y con pautas bien definidas desde el nivel nacional, con lo que el margen de acción librado a los gobiernos provinciales se vio claramente reducido.

## 9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES

Si bien los programas nacionales comenzaron en 1993, el auge de los fondos provenientes del nivel central, tanto en programas nacionales como el Plan Social o proyectos financiados con créditos externos tuvo lugar a partir del año 1994 y se intensificó durante la gestión de la ministro Stanoevich, entre 1996 y 1999. Tal como se desprende del siguiente cuadro, entre 1993 y el año 2000 se invirtieron en la provincia aproximadamente 279 millones de pesos, los cuales representaron una inversión de 349$ por alumno, superando apenas la media nacional. Estos fondos volcados a la provincia contribuyeron a mejorar la infraestructura de una gran cantidad de escuelas y a llevar adelante acciones preparatorias necesarias para la implementación de la reforma educativa.

[92] *"Reutemann duda de que se gaste bien en Educación". Diario el Litoral, 28 de agosto, 2000.*

**Cuadro 23- Transferencias financieras y en bienes del Ministerio de Educación de la Nación a la Provincia de Santa Fe. En pesos corrientes.**

| Año | Total de Pesos | Pesos por cantidad de alumnos en el año 2000 | |
|---|---|---|---|
| | | Santa Fe | Total Provincias |
| 1993 | 18,772,333 | 24 | 25 |
| 1994 | 26,926,759 | 34 | 34 |
| 1995 | 29,233,948 | 37 | 38 |
| 1996 | 34,082,000 | 43 | 48 |
| 1997 | 42,567,380 | 53 | 48 |
| 1998 | 61,349,293 | 77 | 56 |
| 1999 | 42,003,596 | 53 | 39 |
| 2000 | 24,013,922 | 30 | 29 |
| Total | 278,949,232 | 349 | 325 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Gasto Público Educativo 1991-2000, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002 y en base a Ministerio de Educación de la Nación, Relevamiento Anual 2000.
*Incluye transferencias en bienes y financieras. Dentro de las mismas se encuentran las transferencias a Institutos Terciarios.

En el cuadro siguiente se detallan los fondos correspondientes a cada uno de los planes desarrollados en la provincia y, a continuación, describimos las características centrales de cada uno de ellos.

**Cuadro 24- El financiamiento de los programas nacionales en la provincia (en pesos)**

| | Santa Fe | | Promedio Nacional | |
|---|---|---|---|---|
| | $ | %. | $ | % |
| PRODYMES I | 16490481 | 8.78 | 164327883 | 7.20 |
| PRODYMES II | 2309768 | 1.23 | 91126746 | 3.99 |
| PRISE | 17386140.45 | 9.26 | 248087963 | 10.87 |
| Pacto Federal Educativo y Plan Social (1993-1999) | 151564000 | 80.73 | 1777966372 | 77.93 |
| Total | 187750389.5 | 100 | 2281508964 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, Unidad de Financiamiento Internacional, 2002 y a Ministerio de Educación de la Nación, 2002.

– Los primeros fondos con verdadera incidencia sobre el sistema comienzan a llegar a Santa Fe a fines de 1994, una vez firmado el Pacto Federal Educativo[93]. Los recursos provenientes de este convenio representaron, tal como indica el cuadro 24, el 80% de la masa ejecutada por la

[93] *Si bien es cierto que algunos programas vinculados al Plan Social llegaron a la provincia antes de 1994, éstos comprometían menores fondos y eran más focalizados. Por ejemplo, el primer proyecto con fondos nacionales,"Estudiemos con Libros",es lanzado en la provincia por el ministro de educación nacional, Jorge Rodríguez, en abril de 1993. El proyecto consistía en la entrega de libros a 50 escuelas urbanas de la provincia. (Nota; "Educación anticipó el comienzo de los programas Nacionales", Diario El Litoral, 26 de marzo de 1993 y "Rodríguez lanzará mañana los palnes sociales de educación para Santa Fe, Diario El Litoral, 5 de abril de 1993 )*

totalidad de los programas desarrollados en la provincia, la mitad de los cuales fueron destinados a obras de infraestructura.

- Con respecto a los programas con financiamiento externo, el primero al que adhiere la provincia es el PRODyMES I (Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria). Las características particulares de este programa (financiado por el Banco Mundial, con deuda y contraparte provincial) dejaban un margen importante para definir los proyectos. En el plano pedagógico, la provincia de Santa Fe utilizó los fondos para la diversos fines: la concreción del modelo TEBE, el diseño curricular de EGB 3, el diseño de programas específicos en escuelas técnicas y el desarrollo de un sistema de evaluación de la calidad educativa en la provincia (analizado en el apartado 12.3). El otro foco del programa, al que se destinó más de la mitad de los fondos, fueron las obras de infraestructura.[94]
- El programa de Reforma e Inversión del Sector Educativo (PRISE), puesto en marcha en 1996 ante el plazo perentorio impuesto por la Nación, fue otra de las líneas de acción con financiamiento externo impulsadas en la provincia. Los fondos provenientes de este programa se destinaron a metas para los niveles Inicial y EGB. Además del presupuesto designado a obras de infraestructura (que representó casi la mitad del total), se destinaron fondos al programa de "Proyectos Innovadores" para las escuelas, a la elaboración curricular para los niveles inicial, EGB 1 y 2 y formación docente, a capacitación docente y a equipamiento. La prolijidad de la provincia para abordar las distintas etapas del programa, mencionada tanto por autoridades nacionales como provinciales, permitió que en 1998 la provincia gozara de un plus de 3 millones de pesos que no habían sido girados a otras provincias. Con respecto al vínculo con los técnicos nacionales, la coordinadora del programa comentó: "*teníamos reuniones permanentes con las autoridades nacionales, mandábamos todos los proyectos, ellos los veían y, en muchos casos, nos ayudaron a corregir las propuestas. Incluso, en algunos casos utilizaron las nuestras para dárselas a otras provincias*"[95].
- El último programa con financiamiento externo en la provincia fue el PRODyMES II, también destinado al mejoramiento de la educación secundaria. En este caso, a diferencia del PRODyMES I, la deuda del préstamo fue asumida por la Nación, dejando un margen de menor independencia a las provincias en la definición de los beneficiarios del programa. Por otra parte, el PRODyMES II sólo otorgaba fondos a instituciones escolares de nivel polimodal con el objetivo de proveer equipamiento y material didáctico, incorporar avances tecnológicos y fortalecer el desarrollo de un nuevo modelo de gestión institucional. En la provincia de Santa Fe fueron 33 las instituciones que gozaron de los beneficios del programa.

Mientras que en muchas provincias los planes nacionales implicaron la subordinación a la Nación (con respecto, por ejemplo, a las metas a alcanzar, a la definición de los beneficiarios de los programas y al poder de decisión de los equipos técnicos nacionales) la provincia de Santa Fe parece haber ajustado a su medida, siempre dentro de los márgenes que imponía la Nación, la utilización de los fondos provenientes de estos programas. Esta relativa autonomía se hace aún más evidente en las

---

[94] *En lo que respecta a las obras de infraestructura, la división de tareas entre el Ministerio de Obras Públicas, tradicionalmente responsable de todas las obras provinciales, y el Ministerio de Educación, derivó en una serie de inconvenientes de gestión, imposibilitando el cumplimiento de algunas de las metas propuestas y la subejecución del préstamo.*

[95] *Entrevista realizada a la Sra. Zully Degano, Asesor de la ministro Stanoevich y Directora de Asuntos Jurídicos, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

metas pedagógicas y respondió, principalmente, a la capacidad técnica de la provincia y al atento seguimiento realizado desde la Subsecretaría de Educación[96].

A su vez, la buena relación entablada, tanto por la entonces ministro como por el subsecretario de educación, con los coordinadores de los programas a nivel nacional, facilitó la negociación de las partidas asignadas para las diferentes metas. Por ejemplo, la inserción del tercer ciclo de EGB en escuelas rurales, correspondiente al Proyecto 7 del Plan Social (denominado "Fortalecimiento de la Educación Rural"), que comenzó como una prueba piloto en 13 escuelas, fue implementado en las 830 escuelas rurales a pedido de las autoridades provinciales. Si bien esta implementación masiva del EGB3 implicó una firme voluntad provincial plasmada en el financiamiento asumido, no hubiera podido llevarse adelante sin la contribución nacional, concedida, según un funcionario del Plan Social, por la insistencia y el poder de convicción del Subsecretario de Educación[97].

La gestión de Venecia y Révola, se correspondió no sólo con la finalización de los programas con créditos externos, sino también con un importante viraje en el tipo de asistencia propuesta desde la Nación. A comienzos del año 2000, con el cambio de autoridades a nivel nacional, se lanzó desde el Ministerio de educación de la Nación el programa focalizado "Escuelas Prioritarias", que benefició únicamente a los establecimientos necesitados de mayor asistencia. En el caso de Santa fe, a partir del convenio firmado con el gobierno nacional en agosto de 2000, se determinó que sólo 36 escuelas recibirían fondos.

Más aún, en la etapa que comienza con la nueva gestión no sólo se extinguen los fondos de los planes, sino que la Nación "abandona" a las provincias en su capacidad de gestión de los sistemas sin realizar, antes de su retirada, ninguna evaluación comprehensiva y sistemática sobre los efectos conjuntos de los diversos planes desarrollados en la provincia ni un seguimiento que procurara la continuación de las iniciativas novedosas que habían arribado a la provincia. En efecto, si bien existen diferentes indicios que muestran la incorporación por parte de muchas escuelas de nuevas modalidades de trabajo, como por ejemplo los proyectos innovadores y el TEBE, estas iniciativas quedaron difusas y libradas a la idoneidad de los involucrados en el funcionamiento cotidiano del sistema. Así lo percibía, por ejemplo, una coordinadora de dos de los programas nacionales: *"con el cambio de autoridades a nivel nacional, prácticamente se paraliza en la provincia la gestión pedagógica desde la Nación. Todo ese empuje y esa ayuda que venía de Nación para cada una de las áreas (curriculum, proyectos, etc.) en el año 2000 se queda en un impas"*[98].

---

[96] *El seguimiento de las diferentes metas parece haber estado protagonizado por el subsecretario de educación. En este sentido, afirmaba la coordinadora ejecutiva de dos de los programas: "Carlos Cantero bajaba las líneas de lo que se tenía que hacer y qué programa lo haría y después cada programa, en cada meta pedagógica, tenía un responsable de área. Carlos Cantero estuvo al tanto de todo lo que sucedía en los programas". Entrevista realizada a la Sra. Zully Degano, Asesor de la ministro Stanoevich y Directora de Asuntos Jurídicos, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

[97] *El proyecto 7 de "Fortalecimiento de educación Rural" del Plan Social educativo implicaba el otorgamiento, por parte de la Nación, de cuadernos de trabajo para los alumnos y los docentes, biblioteca del aula, financiamiento para proyectos específicos y, por último, equipamiento y material didáctico para el desarrollo de las propuestas pedagógicas. Además de la negociación con las autoridades nacionales, a cargo del subsecretario de educación, la ministro negoció con el Ministerio de Economía de la provincia el presupuesto que se tendría que destinar al sector educación para el pago de salarios docentes y de viáticos de los profesores itinerantes.*

[98] *Entrevista realizada la Sra. Zully Degano, Asesor de la ministro Stanoevich y Directora de Asuntos Jurídicos, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

# 10 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

## *10.1 EL DESARROLLO DE LA IMPLEMENTACIÓN*

La reforma educativa comienza a implementarse en Santa Fe, para el nivel inicial y EGB1 en 1996, junto con el cambio de gestión. Ese año Jorge Obeid asumía la gobernación, debiendo afrontar la importante y controvertida transformación en medio de la difícil situación económica que atravesaba la provincia. A pesar de esto, Obeid inaugura el ciclo lectivo asegurando que *"decir educación no es hablar fríamente de números contables, todo lo contrario, nuestro pensamiento es que el presupuesto educativo es una valiosa inversión"* y planteando además que la *"ineludible y trascendente tarea de aplicar la Ley Federal"* sería el eje del año escolar[99].

Es en pos de este logro que cuidará, tal como fue detallado en el parágrafo 3.2, el nombramiento tanto del Ministro, la profesora María Rosa Stanoevich, como del subsecretario de educación, el profesor Carlos Cantero, dos personas provenientes del sistema. Estos dos actores, junto a un equipo de técnicos convocados, se proponen como objetivo primordial de la gestión la implementación de la reforma. Sin embargo, y a pesar de las presiones del Ministerio nacional exigiendo el cumplimiento de los acuerdos del Pacto Federal como condición para el envío de recursos, el equipo a cargo de la transformación optó por una implementación gradual (año por año) acorde a una suma de circunstancias que, según los responsables del momento, impedían una implementación total (es decir todos los niveles simultáneamente).

Entre los factores que determinaron la implementación gradual pueden citarse, en primer lugar, el escaso trabajo de preparación realizado por la gestión anterior, consagrada, como lo señalamos en el parágrafo 3.2, más a las cuestiones administrativas que a las pedagógicas. En segundo lugar, el gobierno tuvo que enfrentar una dura oposición por parte, fundamentalmente, del frente gremial pero también de otros actores como los legisladores o la federación de asociaciones cooperadoras. Este rechazo se unía al de CTERA y se debía, entre otras razones, a la desconfianza por los nuevos contenidos, a la imposibilidad de realizar una reforma sin aumento del presupuesto y al supuesto ajuste y mercantilización de la educación que la reforma conllevaba[100]. En tercer lugar, se planteaba la necesidad de tomar el tiempo necesario para planificar una transformación que atendiera las diferencias regionales y socioeconómicas internas de la provincia.

El propio subsecretario de la época, el profesor Carlos Cantero se expresó como sigue sobre la elección de la estrategia de aplicación progresiva: *"la estructura del sistema educativo se construye a través de muchos años, por lo tanto nos parecía que la política de shock que implementaban algunas provincias no era la más conveniente, aunque tiene la ventaja de que se puede aplicar sin que se vaya diluyendo. El riesgo de la gradualidad es que se diluyan los objetivos, o que el sistema fagocite y que se termine haciendo más de lo mismo. Pero nos pareció que la gradualidad permitía una mayor preparación, capacitación y la posibilidad de asumir los cambios tanto por parte de los docentes como por parte de los padres"*[101]. Esta modalidad contradijo las intenciones del Ministerio nacional, que prefería e impulsaba una implementación total y masiva. La estrategia adoptada queda reflejada en el cuadro siguiente, que muestra cuantitativamente la implementación gradual de la nueva estructura de niveles: el EGB3 y el polimodal.

---

[99] *"La difícil tarea de educar con poca plata", El Litoral, 15/03/96.*

[100] *Ya desde 1992 se organiza en la provincia un Foro en Defensa de la Educación Pública, donde se reúnen legisladores, gremialistas, representantes de las cooperadoras escolares y padres para expresar el "rotundo y unánime rechazo a la Ley General de Educación". "Generalizado rechazo a la Ley General de Educación", Diario El Litoral, 01/07/92.*

[101] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

**Cuadro 25- Alumnos matriculador por nivel / ciclo de enseñanza**

| Nivel /Año | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** |
|---|---|---|---|---|
| 7 grado Primario | 52.175 | 0 | 0 | 0 |
| EGB 3 | 136 | 55.015 | 119.696 | 174.221 |
| Polimodal | 0 | 0 | 0 | 839 |
| Secundario | 194.728 | 196773 | 145.614 | 102.811 |
| % de implementación de la reforma (% de alumnos en EGB 3 y polimodal) | 0,06% | 21,85% | 45,12% | 63,00% |
| % de implementación de la reforma en el promedio nacional (% de alumnos en EGB 3 y polimodal) | 24,94% | 39,81% | 54,89% | 66,62% |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE, Anuarios Educativos 1997. 1998, 1999 y 2000.

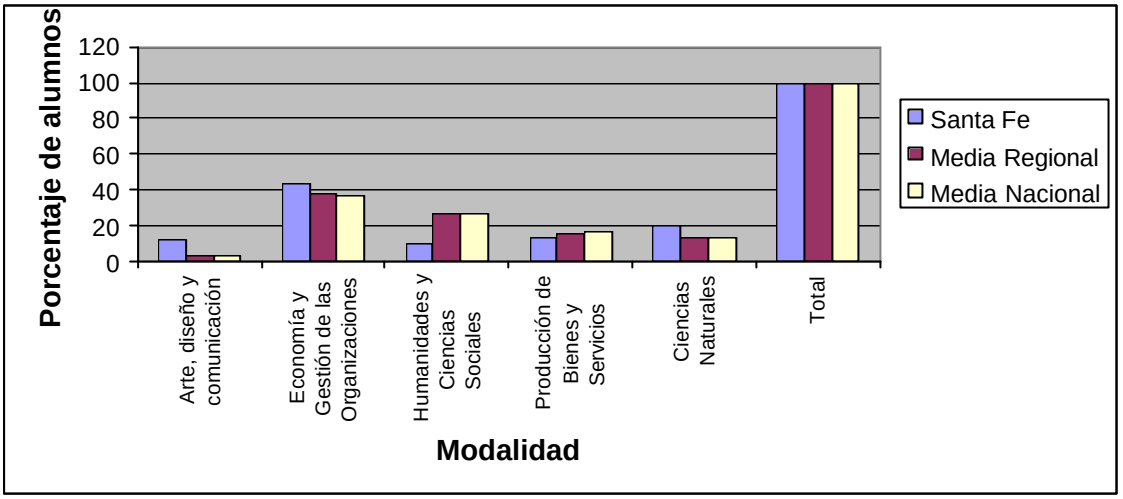
La implementación progresiva se dio, año tras año, del siguiente modo: en 1996, se instrumentó el nivel inicial y EGB 1, en 1997 EGB 2, en 1998 7° año de EGB 3, en 1999 el 8° año de EGB 3, en el 2000 el 9° año de EGB 3, en 2001 el 1° año del polimodal y en 2002 el 2° año del polimodal. La opción por la implementación gradual hizo que el proceso completo se extendiera al período gubernamental posterior: el primer ministro de Reutemann, Guadalberto Venecia, concluye la aplicación del EGB 3 y Alejandro Rébola debe comenzar con el polimodal. En el año 2001 Rébola asume su cargo en medio de una recesión pronunciada que limitaba severamente los recursos disponibles para un nivel más complejo que los precedentes en razón de las nuevas modalidades, que requerían la planificación de su distribución a lo largo y ancho de la provincia, la reorganización de las plantas docentes según sus especialidades y el diseño de los nuevos contenidos.

A la complejidad inherente del nivel polimodal se le sumaba entonces la falta de recursos, la ausencia de una preparación durante la gestión anterior (que había contado con los fondos de los planes nacionales) y la oposición de los gremios que temían la quita de cargos docentes, rechazaban la nueva currícula sosteniendo que estaba basada exclusivamente en las necesidades del mercado y cuestionaban la continuación de la reforma sin recursos que la acompañaran. A causa de todas estas dificultades, tal como nos informó el propio ministro de educación, el Dr. Rébola, se estuvo a punto de postergar el inicio de la aplicación del polimodal.

Este impass hizo que la decisión de continuar se concretara sin la planificación necesaria, con lo que las instituciones tuvieron un importante papel en la decisión sobre las modalidades a adoptar. Es por esto que hasta el año 2002 las modalidades estaban habilitadas pero no aprobadas. Al respecto, las impresiones recogidas en la provincia indican que la distribución de las modalidades se concretó más en función de las capacidades instaladas en las escuelas o de criterios de mercado (es decir, la preferencia de las orientaciones que resultaran más atractivas para determinado tipo de público escolar), que de una planificación que tuviera en cuenta la configuración global de la oferta del nivel o las necesidades del sector productivo: "*por ejemplo, el miedo a perder la matrícula llevó a una desesperación generalizada por Economía y Gestión en las zonas urbanas*", comentaba la Profesora de Mascaró, directora

Provincial de Educación Media y Técnica[102]. Esto explica, tal como figura en el gráfico 14 la sobre representación de esta última modalidad en Santa Fe a comparación de la media nacional. Al contrario, llama la atención el escaso desarrollo en la provincia de la modalidad de Humanidades.

**Gráfico 14 . Modalidades en la educación polimodal. Cantidad de Alumnos. Educación Común.**




Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001) *Anuario Estadístico 2000*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.

Es de señalar que esta desprolijidad en la distribución de las modalidades perjudicó especialmente a los alumnos de las regiones rurales, "cautivos de las modalidades que cursan" según los términos de una representante gremial, ya que, al dictarse una sola modalidad en ciertas zonas, la migración de la familia a una región con otra oferta dificulta la inscripción de los alumnos en la nueva modalidad.

## *10.2 TRES MODELOS INSTITUCIONALES*

Una de las decisiones más álgidas y difíciles concernientes a la reforma que tuvieron que resolver las provincias fue la de la reestructuración de los niveles y en especial la localización el tercer ciclo de EGB. Optar por uno u otro modelo implicaba priorizar ciertos objetivos por sobre otros: en Santa Fe, al igual que en la mayoría de las provincias, este tema generó importantes debates que detallaremos a continuación.

Persiguiendo la meta principal que estaba inscripta en el espíritu de la Ley Federal, es decir la de aumentar la retención, los responsables de la reforma se inclinaron por la adopción de tres modelos institucionales específicos, concebidos para responder a la heterogeneidad socioeconómica de la provincia. Para las escuelas rurales, se tomó el modelo del proyecto 7 del Plan Social Educativo referido a la implementación del EGB3. Responsabilizándose por los gastos corrientes, Santa Fe optó por incluir el tercer ciclo de EGB de forma masiva en todos los establecimientos que cumplieran con los requisitos y adoptó el modelo de la itinerancia[103]. Así, el tercer ciclo de EGB fue integrado a las

[102] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[103] *Zlauvinen, M.P., Marazzini, A.M., Bologna, G.G., (2001), "La experiencia del tercer ciclo de EGB rural en la Región III", Actas II Congreso Internacional de Educación, Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, p.478.*

escuelas primarias, donde el maestro rural es el responsable de la tarea cotidiana de enseñanza. Los profesores itinerantes, por su parte, visitan las escuelas durante cuatro días para dictar su especialidad. Según varios supervisores entrevistados, este modelo presenta ciertas dificultades: en primer lugar, respecto de la frecuencia de visitas de los profesores itinerantes (cuya ausencia puede llegar a extenderse hasta 45 días); en segundo lugar, respecto de la coordinación entre el maestro rural y el profesor itinerante; en tercer lugar, respecto de la supervisión colegiada entre el supervisor de media (que se ocupa de los profesores itinerantes) y el de EGB (que controla al director y a los docentes rurales).

El segundo modelo institucional correspondió a las escuelas urbano-periféricas, situadas en los "barrios" populares que rodean las principales ciudades. Allí también se localizó el 8° y el 9° año en las escuelas primarias porque la articulación con los colegios secundarios -ubicados en su mayoría en el centro de las principales ciudades de la provincia- resultaba complicada, ya que los alumnos hubieran debido recorrer importantes distancias para proseguir sus estudios, *"lo cual hubiera generado problemas no sólo económicos sino de desarraigo e identidad"*, según afirmó el profesor Cantero. Esta decisión implicó una importante inversión en materia edilicia para la construcción de nuevas aulas (fueron creadas 290 nuevas secciones para ambos años)[104]. Una medida particular que se tomó para el tercer ciclo de EGB, tanto en las escuelas rurales como en las periféricas, fue que todos los docentes que enseñaran en dicho ciclo fueran docentes provenientes del nivel medio, con el objetivo de equiparar la situación de estas zonas con la que reinaba en las escuelas del centro.

El tercer modelo institucional, destinado a los sectores de clase media que tradicionalmente habían tenido acceso a las escuelas secundarias, fue el de la articulación entre las escuelas primarias y medias (manteniendo la estructura anterior pero coordinando el 7° año con el 8° y el 9°, localizados en el edificio del colegio secundario). La decisión sobre la articulación estuvo a cargo de los propios directores conjuntamente con los supervisores y, según varios de los entrevistados, estuvo en muchos casos influida por el interés de atraer a cierto tipo de matrícula, socioeconómicamente preferible a la de otro establecimiento. Otro aspecto negativo de este modelo institucional concierne a la coordinación entre las dos instituciones involucradas: varios entrevistados sostuvieron que aún resta mucho camino por recorrer al respecto, tanto en el plano administrativo como en el pedagógico.

La decisión de dividir al sistema en estos tres modelos institucionales fue objeto de duras críticas, protagonizadas fundamentalmente por los gremios, que subrayaban el serio riesgo de segmentación de la oferta educativa entre las escuelas donde se "primarizó" el EGB3 (en las rurales y las periféricas) y aquellas en las que se "secundarizó" (en las escuelas urbano-céntricas). A estas críticas adhiere, por ejemplo, el Dr. Adolfo Stubrin, entonces secretario académico de la Universidad Nacional del Litoral, que al ser entrevistado sostuvo: *"ese sistema mixto con estructuras heterogéneas provoca circuitos educacionales diferenciados que acrecientan las desigualdades (vinculadas con el lugar de residencia y con el nivel socioeconómico); esto atenta contra el principio de escuela común"*[105]. Ante estas advertencias, el gobierno sostuvo la necesidad de ajustar la transformación de los niveles a las particularidades regionales y justificó la decisión exponiendo los resultados positivos en cuanto a la retención. En este sentido, la mayoría de los entrevistados le atribuye a la reforma un impacto positivo sobre la matrícula, lo que fue destacado y muy valorado.

Por último, y dado que de las 2000 escuelas primarias 1300 articularon, puede concluirse que la provincia optó por mantener a una mayoría de establecimientos en el *status quo*. Esto conllevó, como en otras provincias que adoptaron esta variante, importantes problemas de coordinación entre los

---

[104] *Cantero, C.R., (2001), "Equidad en la escolarización de los adolescentes santafesinos", Actas II Congreso Internacional de Educación, Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, p.26.*

[105] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

establecimientos primarios y secundarios, así como numerosos conflictos entre las culturas pedagógicas de ambos niveles. Pero además, esta elección provocó serias dificultades con el gobierno nacional, que promovía enfáticamente la ruptura de la estructura tradicional de niveles.

## *10.3 PARTICULARIDADES DE LA IMPLEMENTACIÓN SANTAFESINA*

La aplicación de la reforma en la provincia de Santa Fe presenta ciertos rasgos distintivos que aquí detallamos brevemente. Estas particularidades pueden consistir en medidas o proyectos específicos, propios de la provincia, como casos de políticas comunes a todas las jurisdicciones que hayan recibido una atención y esfuerzo particular por parte del gobierno santafesino. Este último es el caso, por ejemplo, de las medidas dirigidas a las escuelas rurales y al nivel inicial. Con respecto a las primeras, varias medidas reflejan el interés especial que les fue dedicado. Estas decisiones fueron, en primer lugar, la de incluir el EGB3 en la totalidad de las escuelas rurales (con el esfuerzo financiero que esto implicó); en segundo lugar, la organización de redes de establecimientos (las UGL)[106] para romper con el aislamiento que caracteriza a este tipo de escuelas; en tercer lugar, la creación de la figura del coordinador regional destinado a facilitar la implementación del EGB3 y la itinerancia[107].

En cuanto a la educación inicial, no sólo se universalizó la sala de cinco años, tal como estaba previsto en la Ley Federal, sino que la preocupación por el nivel se extendió a los años anteriores, comenzando a concebirse al ciclo de 0 a 5 años como un todo a la hora de diseñar los contenidos curriculares, construir aulas o concebir una modalidad de evaluación[108]. Esta atención particular prestada al nivel no parece ser una novedad sino más bien continuar una tendencia instalada en la provincia, plasmada por ejemplo en la ley específica del nivel (la n° 10411 de 1989) y reflejada en la cobertura alcanzada que, ya antes del comienzo de la transformación, se elevaba al 85% de la población escolar con edad correspondiente al nivel.

Otra particularidad de la implementación santafesina fue el recurso a las tutorías para acompañar a los alumnos inscriptos en los octavos y novenos años en escuelas de bajos recursos. Esta política específica complementa la decisión de utilizar los tres modelos institucionales según las características socioeconómicas de la población atendida y denota la preocupación del gobierno en cuanto a la universalización de la obligatoriedad escolar.

---

[106] *Las 840 escuelas rurales fueron concentradas en 60 agrupamientos, cada uno con una escuela secundaria como sede, conformando las denominadas Unidades de Gestión Local (UGL). El hecho de que las escuelas sede funcionaran como nexo entre los profesores itinerantes, los maestros tutores y el coordinador regional,* "creaba una relación, que antes no existía, entre las escuelas primarias y las secundarias de la región, para que los chicos vieran como natural la posibilidad de seguir en el secundario", *de acuerdo con lo expresado por el entonces subsecretario de educación, el Sr. Cantero.*

[107] *Para facilitar la implementación inicial del EGB 3 y de la itinerancia, se creó el cargo de coordinador provincial y regional, cuya función abarca tanto el ámbito pedagógico (asesoramiento a las UGL) como la planificación (previsión de circuitos de profesores itinerantes, de recursos humanos) y el plano operativo logístico (gestionar y controlar el uso, la distribución y la optimización de recursos y material auxiliar), además de colaborar con el Programa de Becas Estudiantiles (técnico de campo y responsable informático).*

[108] *En el apartado 13 de "Políticas de supervisión, control y evaluación del sistema" desarrollamos la modalidad de evaluación utilizada en el nivel inicial durante la gestión de Stanoevich.*

**Recuadro 2. Disminuir el fracaso y la deserción escolar: la experiencia de las tutorías**

Junto con la implementación del tercer ciclo de EGB, la provincia de Santa Fe utilizó una estrategia especialmente diseñada para acompañar a los adolescentes tanto en su desempeño escolar como en su maduración e integración al grupo y a la institución. Desde esta perspectiva, la figura del profesor tutor –suerte de consejero, trabajador social, psicólogo, profesor de apoyo y coordinador institucional- fue incorporada en 1999 con el objetivo de garantizar la permanencia de los alumnos en los dos nuevos años de escolarización obligatoria.

Cada una de las escuelas tuvo a su cargo la designación del profesor tutor y, gracias a un convenio firmado con UNICEF, se desarrolló un programa de capacitación para 1070 candidatos. Entre las tareas desempeñadas por el tutor, tales como mejorar las relaciones entre los alumnos y con los docentes, proveer de herramientas de estudio a los alumnos, afianzar las relación familia-escuela, colaborar en la comunicación entre diferentes docentes de un mismo curso, aliviar el trabajo de los docentes, etc. el apoyo afectivo aportado a los adolescentes (yendo incluso en ciertos casos a buscar a los alumnos a sus propios hogares) fue la función más destacada tanto por los propios alumnos como por los docentes y directivos de las instituciones.

Este fue uno de los resultados de una evaluación realizada por UNICEF (1) sobre el grado de satisfacción de la comunidad educativa: el informe concluye que tanto los directivos como los docentes, padres y alumnos revelarían una valoración altamente positiva del programa. Esta percepción se extiende a los gremios, que en un principio fueron fuertes opositores de la iniciativa. Más allá de este reconocimiento, los efectos cuantitativos sobre la retención lograda son más difíciles de evaluar aunque, como lo muestra el cuadro 10, entre 1996 y 1999 la tasa de abandono interanual en EGB3 disminuyó un 70%, mientras que para la media nacional sólo disminuyó un 40%.

(1) UNICEF, (1999), *Los resultados del programa de los profesores tutores de la provincia de Santa Fe desde la*

Por último la intervención para todos los niveles educativos del modelo denominado *Transformación Educativa Basada en la Escuela* (TEBE), que retomaremos en los apartados 10 y 12, constituye una política que, sin haber sido planificada por las autoridades ministeriales sino propuesta por dos funcionarios contratados, tuvo una relevancia no desdeñable.

**Recuadro 2. La transformación educativa basada en la escuela (TEBE)**

El modelo TEBE fue un programa puesto en marcha en 1997 en todas las escuelas santafesinas y liderado por la Lic. Susana Traverso y el Lic. Luis Castro Paredes, una pareja de académicos convocados en un inicio para coordinar los diferentes programas en funcionamiento en la provincia. Ellos invirtieron el pedido y propusieron que fueran las propias escuelas las que decidieran qué programas se ajustaban mejor a sus necesidades, en lugar de ser depositarias finales del aluvión de proyectos provenientes de Nación. Así surge la idea de la *transformación educativa basada en la escuela* o *modelo de planificación ascendente*, donde la escuela ya no era pensada como objeto sino como sujeto del cambio.

Siguiendo este concepto, se distribuyó bibliografía a las escuelas y se capacitó (en el marco de la Red Federal de Formación Docente Continua), a todos los supervisores de la provincia en el concepto y la metodología necesarios para el diseño del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Proyecto Curricular Institucional (PCI). Basándose en el diagnóstico de sus fortalezas y debilidades, las escuelas debían integrar íntimamente los aspectos gestionario y pedagógico en su plan estratégico. Por su parte, los supervisores debían diseñar los Proyectos de Supervisión Educativa (PES), sistematizando los problemas e iniciativas del conjunto de instituciones integrantes de un circuito de supervisión. Finalmente, desde el nivel regional debían construirse los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Regional (PADER). Los proyectos de los tres niveles debían incluir un diagnóstico, las expectativas de logro y una estrategia para alcanzarlos, elementos todos necesarios para una posterior evaluación.

Este enorme esfuerzo de movilización de la base del sistema, que implica además el análisis y la devolución de los proyectos presentados por los diversos niveles por parte del Ministerio, es interrumpido en la gestión del Dr. Rébola. El balance de la experiencia arroja magros efectos cuantitativos (sólo un 10% de las escuelas llega a someter a evaluación su PEI), pero ciertas consecuencias cualitativas significativas. En efecto, los discursos de los entrevistados traslucen una apropiación del modelo, que puso en cuestión el lugar ocupado tanto por las escuelas como por los supervisores y los responsables regionales. Más aún, el modelo fue incluido en el temario del concurso de directivos y sus principios fueron retomados en programas lanzados en la gestión posterior, tanto de formación docente como de evaluación educativa.

# 11 LAS POLTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRICULUM

## *11.1 UNA PLANIFICACIÓN DISCONTINUA*

Si bien pueden situarse, a lo largo de década que nos ocupa, diversas políticas específicas planificadas, no existe en la provincia de Santa Fe una política de planificación. Aunque existe dentro de la estructura ministerial una Dirección de Programas, Proyectos y Estadística Educativa que depende directamente del ministro, su función se limita al relevo y procesamiento de la información referida al sistema. El área no parece destinada a ninguna tarea relacionada con la programación de las acciones educativas a largo plazo y está compuesta por personal de carrera, muy dependiente de las necesidades y solicitudes circunstanciales del resto de las unidades del Ministerio.

Con respecto a las que denominamos políticas específicas planificadas, la presencia a lo largo de la historia provincial de destacados especialistas de la educación sumada a la disponibilidad relativa de recursos destinados al sector, han permitido, entre otros factores, llevar a cabo ciertas estrategias coyunturales. Durante los primeros cinco años de la década del noventa, dedicados al reordenamiento

administrativo del sistema, la planificación se centró en aspectos relacionados con la gestión, relegando aquellos directamente ligados con lo técnico pedagógico. Sin embargo, varias de las medidas adoptadas supusieron una visión estratégica de las falencias organizativas del sistema y de la incidencia que su corrección podría tener sobre lo propiamente educativo. Un ejemplo claro en este sentido fue la profundización de la regionalización, al plantear la redistribución de las funciones correspondientes a cada uno de los niveles de gobierno: es en base a esta reorganización de responsabilidades que, recién en la gestión siguiente y gracias al modelo TEBE, comienza redefinirse el papel del supervisor, tal como se desarrolla en el apartado 11.

Los segundos cinco años pueden ser divididos en dos etapas. Aquella que corresponde a la primera fase de la reforma, extendida de 1996 a 1999 con María Rosa Stanoevich, y la que se inicia con la segunda gestión de Reutemannn, en el año 2000. El primer período estuvo signado por la implementación de la reforma: es en pos de esta mira principal que fue relegada la línea de trabajo iniciada en los años precedentes, en gran parte debido a la necesidad de no irritar con más medidas administrativas la sensibilidad gremial. Al contrario, emergen en este período diversas políticas específicamente planificadas para la aplicación de la reforma "a la santafesina". La mayoría de estas políticas, analizadas en detalle en la sección consagrada a la reforma educativa, se concretaron gracias a la afluencia a la provincia de los fondos nacionales y de los préstamos internacionales.

Una vez más, las variadas políticas puestas en marcha durante esta gestión vieron, a causa de diversas razones, su fin en la siguiente (iniciada por Guadalberto Venecia y continuada por Alejandro Rébola). En ciertos casos la causa estuvo en el carácter coyuntural de los programas, como fue por ejemplo el caso de los Proyectos Innovadores Específicos. En otros se trató del agotamiento de los recursos (tanto exteriores como propios), que causaron la desvirtuación, por ejemplo, del modelo de itinerancia en las zonas rurales por falta de viáticos o el reemplazo de los tutores elegidos por la institución por personal puesto en disponibilidad[109]. Por último, en ciertos casos la disrupción fue causada por la falta de voluntad política, como fue por ejemplo el caso del modelo TEBE, al disolver la unidad central de planeamiento educativo, encargada de evaluar los proyectos educativos regionales, de supervisión e institucionales. Esta ruptura fue especialmente significativa, en la medida en que se proponía justamente la creación de una unidad especial y exclusivamente dedicada a la planificación educativa anclada en el sistema. Al respecto, sus mentores afirmaban: *"se quería que la unidad central de planeamiento educativo tuviera un carácter técnico político permanente. Al respecto se hizo una resolución que quedó en el borrador de la ley provincial que estaba elaborando Julio Gutierrez. Pero el cambio de gestión y una serie de intereses de poder hicieron que la unidad central quede cajoneada. Ya teníamos los PEI, los PCI y los PADER, que quedaron en el escritorio del ministro, la mayoría de ellos sin analizar. Hubiera sido necesario para continuar para poder hacer política con los actores y desde los actores"*[110].

Esta política de planificación trunca reunía las ventajas de pretender ser durable y, al mismo tiempo, de basarse en las necesidades y propuestas de las escuelas. Ambas características aspiraban a evitar que la base del sistema continúe siendo la principal víctima de los vaivenes políticos. Al respecto, no es casual que un supervisor haya puesto el problema de la disrupción en los siguientes términos: *"acá (por la regional) cambian a cada rato la figura política. La inestabilidad en los cuerpos de conducción despista a los supervisores y a las escuelas. Esta es una de las cuestiones que perjudican más el*

---

[109] *Sobre el conflicto generado por la puesta en disponibilidad de los docentes ver el parágrafo 6.2. titulado "Transformaciones en las condiciones laborales y los salarios".*

[110] *Entrevista realizada en marzo del 2002 a Luis Castro Paredes y Carmen Traverso, responsables del diseño y la implementación modelo TEBE durante gestión Stanoevich, Buenos Aires, Abril 2002.responsable diseño e implementación modelo TEBE durante gestión Stanoevich, Buenos Aires, Abril 2002.*

*funcionamiento del sistema. Tiene que haber una permanencia de perfiles altos pedagógicamente que puedan sostener las políticas, sólo los cargos máximos deben ser políticos. De la gestión anterior a esta se han borrado un montón de cosas con el codo. Los vaivenes políticos perjudican notablemente al sistema"*[111].

Sin embargo, tal como destacaran los gestores del TEBE, Carmen Traverso y Luis Castro Paredes, los actores de diferentes niveles del sistema se apropiaron de los principios del modelo. Esta influencia se percibe por ejemplo durante la gestión de Alejandro Rébola en las políticas surgidas desde las direcciones provinciales de nivel, que, para diferentes ángulos –la calidad educativa en el caso del PROMECA o la capacitación docente en el caso del PROCAP- ubican a la escuela en el centro continuando, más allá de toda intencionalidad centralizada y planificada, con las ideas introducidas por el TEBE.

En conclusión, es necesario subrayar que, a pesar de haberse sucedido ininterrumpidamente desde el regreso a la democracia diferentes gobiernos peronistas, las consecutivas estrategias coyunturales no han podido erigirse en políticas estables que trascendieran los cambios de gestión. Estas discontinuidades en el seno de un mismo partido político dejan al descubierto de manera aún más aguda hasta qué punto la lógica política tradicional atenta contra la construcción de políticas dirigidas a cambios estructurales.

## 11.2 LAS POLÍTICAS CURRICULARES

Un eje central de la implementación de la reforma educativa en las distintas provincias fue la reforma curricular. El análisis de los procesos de elaboración de los diseños curriculares jurisdiccionales (para nivel inicial, EGB y polimodal) y de los planes de estudio para las carreras de formación docente, dan cuenta de las posibilidades provinciales de tomar caminos propios, diferentes a los propuestos por la Nación. En Santa Fe, la reforma curricular estuvo atravesada por la tensión entre dos tendencias: por un lado, la necesidad de responder con rapidez a los lineamientos nacionales. Por otra parte, la preocupación de la provincia por realizar una transformación que se ajustara no sólo a los mandatos de la Nación sino también a las particularidades y tradiciones propias.

Con respecto a los preceptos de la Nación, éstos se manifestaron con más fuerza y determinación para los contenidos curriculares de nivel inicial y EGB. Dos años después del compromiso asumido en el Consejo Federal de Cultura y Educación referido a la elaboración de los diseños curriculares propios en base a los Contenidos Básicos Comunes (CBC), la provincia de Santa Fe apenas había esbozado su reforma curricular[112]. En efecto, cuando en 1996 comenzó a implementarse la reforma educativa en el nivel inicial, EGB 1 y 2, los diseños curriculares jurisdiccionales aún no habían sido elaborados.

Frente a este atraso la Subsecretaría de Educación decidió que las escuelas utilizarían (a modo experimental) los CBC nacionales, realizado las adaptaciones que se consideraran necesarias. En ese momento, algunas autoridades provinciales justificaron el uso de los CBC nacionales en las escuelas explicando que *"querían que la implementación fuese paulatina, a pesar de que la Nación considerara que habían perdido un año, porque creían que el camino debía ser respetuoso, sin apuros, para no lesionar el corazón de las escuelas que son los alumnos, los docentes y los directivos. Es por ello que impusimos un ritmo lento..."*[113].

---

[111] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

[112] *Antes de que asumiera la ministro Stanoevich a fines de 1995, se había realizado muy poco en materia curricular. Si bien se había creado una "comisión curricular" al final de la gestión de Bondesío, esta se limitó a la elaboración de un diagnóstico del estado curricular de la provincia a nivel institucional. Éste estudio fue retomado por los nuevos equipos técnicos, tal como afirmaron algunos de sus miembros.*

[113] *Así se expresaron la Directora Provincial de Inicial, Primaria, Especial y Física y la Jefa de departamento del nivel Inicial. "¿Qué se enseña ahora en la escuela?", Diario El Litoral, 17 de abril de 1996.*

Sin embargo, esta decisión parece responder más bien a la presión ejercida por la nación para que la provincia comenzara a implementar la reforma en los primeros ciclos que, en esta primera instancia, implicaba únicamente la utilización del nuevo marco curricular. No obstante, como es sabido, cuando cambia la letra del currículo repentinamente, es muy probable que los docentes sigan refiriéndose a los textos curriculares anteriores y a las estrategias que probaron exitosamente para decidir qué enseñar en el aula (Dussell, 2001). En este sentido, es cuestionable el impacto que pudiera tener esta medida sobre las prácticas escolares concretas.

Ese mismo año, la gestión de Stanoevich convocó al equipo que estaría a cargo de la elaboración de los diseños[114]. Este primer paso se caracterizó por un lado, por la limitada capacidad de innovación, en buena medida restringida por el "corsette" que imponían los CBC, tal como describieron algunos entrevistados. El hecho de que una parte importante de los equipos técnicos fueran financiados por el PRISE, que incluía 50% de aportes nacionales, otorgó a la Nación un importante margen de intervención en el proceso de diseño. Los "Seminarios Cooperativos Federales" organizados por el mismo programa, a los que asistían los técnicos involucrados en el proceso, fueron el ámbito para la discusión de las bases de los diseños curriculares jurisdiccionales.

Gestado por equipos técnicos y desde la administración central, este proceso dejó poco espacio para la intervención de las bases del sistema. Si bien existió una instancia de participación docente (a través del envío del borrador a las instituciones escolares), varios entrevistados coinciden en afirmar que, en los hechos, las escuelas no participaron activamente en la construcción del nuevo diseño, esencialmente a causa de la falta de tiempo institucional para el análisis de los documentos. Al respecto, la ex directora provincial de educación inicial, primaria, especial y física de la época comentó: *"a nuestra gestión le tocó implementar la reforma desde el comienzo. Nosotros somos pedagogos y también considerábamos que era muy poco tiempo, sabemos que tendría que haberse dado una instancia previa en las escuelas. Los docentes nos reclamaban los diseños, los contenidos, un sistema de evaluación y tiempo, pero los hechos se precipitaron"*[115].

El fuerte apremio de la Nación y el atraso en la elaboración curricular definitiva respecto de la implementación sucesiva de la reforma se dio en todos los niveles[116]. Sin embargo, a partir de 1997, con el objetivo de ser testeados en la práctica institucional, comenzaron a circular por las escuelas los borradores de los diseños curriculares. La jefa de programación y desarrollo curricular justificó esta modalidad explicando que *"no se pueden aprobar los objetivos definitivos si no se da antes la implementación del ciclo. Es decir, es mucho más rico ir ajustando los diseños curriculares a medida que la implementación va avanzando. Si se definen previamente, se opina desde un lugar ideal que poco tiene que ver con la práctica y se terminan construyendo enlatados. Para contenidos de este tipo ya existen los CBC"*[117].

---

[114] *Los equipos técnicos estuvieron organizadas en comisiones conformadas por especialistas provinciales de las diferentes áreas del conocimiento, con coordinadores por ciclo y por nivel. La mayoría eran profesores de enseñanza media ligados al nivel correspondiente a través, por ejemplo, de los Institutos de Formación Docente. Varios entrevistados mencionaron que, por falta de recursos, no se pudieron convocar personas de las diferentes regiones de la provincia. Así, la mayor parte de los integrantes eran originarios de Santa Fe o de Rosario.*

[115] *Entrevista realizada a la Prof. Marta Visentín Trevignani, Directora Provincial de Educación Inicial, Primaria, Especial y Física (1995-1999), Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

[116] *En 1996 se implementa en la provincia el nivel inicial y EGB 1, en 1997 EGB 2 y recién a fines de 1996 estuvieron listos los diseños definitivos para estos niveles. En el año 1998 se implementó 7mo. año y el diseño curricular para EGB 3 se terminó en el año 1998, año de la implementación de 8vo. Año. El nivel polimodal se comienza a implementar en la provincia en el 2001 y los diseños definitivos siguen en proceso de elaboración.*

[117] *Entrevista realizada a la Sra. Andrea Pacífico, Dirección Provincial de Educación Superior, Perfeccionamiento Docente, Programación y Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

El diseño de los contenidos para el nivel polimodal, que hasta el momento de nuestro trabajo de campo contaban sólo con la versión preliminar, presentó algunas particularidades. Mientras los primeros se realizaron con financiamiento de los programas PRISE y PRODyMES I, los segundos se comenzaron a elaborar a fines del año 2000, durante una nueva gestión y cuando los fondos nacionales ya habían caducado. Así, el diseño no estuvo a cargo de equipos técnicos contratados sino de profesores de los IFD y de docentes relevados de sus servicios. A modo de hipótesis, se podría pensar que la gestión anterior calculó y planificó los tiempos y los fondos para la implementación de los niveles que correspondían a su gestión (inicial, EGB 1 y 2), dejando el camino poco allanado para la gestión siguiente y la aplicación del nivel polimodal. En este sentido, una autoridad ministerial explicó que *"hubiera podido utilizarse el mismo equipo que había trabajado en la elaboración curricular del tercer ciclo de EGB para polimodal pero no hubo voluntad política para hacerlo. Estábamos todavía en un tercer ciclo muy incipiente y no se decidían políticamente a lanzar el polimodal. Así, cuando hay que comenzar a trabajar los contenidos de polimodal en el 2000, porque al año siguiente se lanzaba el primer año ya estaban cerrando todos los programas"*[118].

Sin embargo, esta discontinuidad política entre gestiones encuentra un punto de contacto en la "Jefatura de Programación y Desarrollo Curricular", a cargo de la coordinación de todos los procesos de desarrollo curricular. A diferencia de otras provincias, en Santa Fe la contratación de los equipos técnicos, el seguimiento y la organización del trabajo realizado por los IFD o por los docentes relevados de sus servicios, fue concertado desde esta unidad ministerial técnico política[119].

En cuanto a las carreras de formación docente, es importante destacar que la provincia cuenta con planes de estudio para casi todos los niveles y disciplinas[120]. Los procesos de elaboración de estos planes dejaron entrever algunas idas y vueltas entre las decisiones tomadas a nivel nacional y su impacto en la provincia. Por ejemplo, los planes de estudio de las carreras de nivel Inicial y EGB 1 y 2 que habían sido finalizados en 1998 con financiamiento del PRISE, tuvieron que ser reelaborados por los Institutos de Formación Docente (IFD) en el 2001 por no cumplir con acuerdos surgidos en el marco Consejo Federal de Cultura y Educación. Por su parte, el desarrollo de los planes para las carreras de formación docente para EGB 3 y polimodal estuvieron a cargo, desde el comienzo, de los IFD. La jefa de "Programación y Desarrollo Curricular" argumentó que *"al no existir borradores y al ser un universo mucho más pequeño, de apenas 50 institutos en toda la provincia, se pueden juntar los institutos con los mismos planes y que ellos mismos construyan, desde la práctica, sus propios planes"*[121].

En conclusión, en cuanto a los diseños curriculares, la provincia de Santa Fe respondió a todos los lineamientos nacionales -con los traspiés que esto implicó en algunos casos- pero no aceptándolos mecánicamente, sino haciendo una traducción provincial de dichos requerimientos. La capacidad instalada en la provincia en términos de recursos (profesionales, económicos, organizativos, etc.), sumado a las experiencias previas en materia de reforma curricular[122], ubicó a la provincia en un lugar de relativa independencia con respecto a la Nación.

---

[118] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[119] *Durante la gestión de la ministro Stanoevich la "Jefatura de Programación y Diseño Curricular", que formalmente depende de la Dirección Provincial de "Educación Superior, Perfeccionamiento Docente y Desarrollo Curricular", estuvo bajo el ala del subsecretario de educación, el Prof. Carlos Cantero, quien seguía los procesos de diseño curricular de cerca.*

[120] *Excepto para las carreras de Ciencias de la Educación y Educación Especial.*

[121] *Entrevista realizada a la Sra. Andrea Pacífico, Dirección Provincial de Educación Superior, Perfeccionamiento Docente, Programación y Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

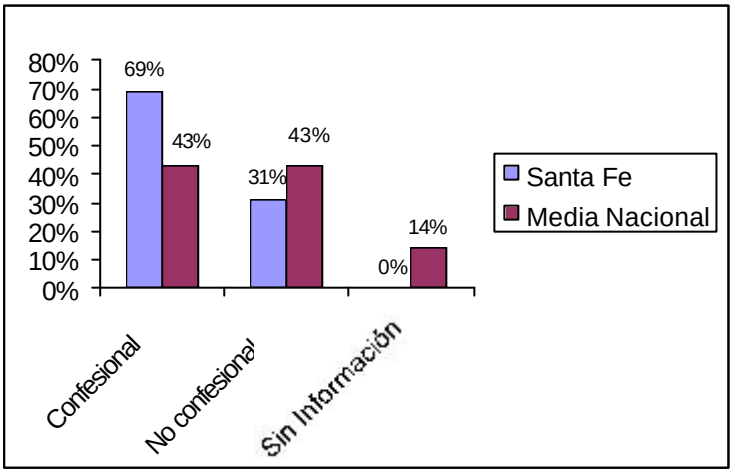
[122] *Como ya ha sido mencionado en el apartado 3.1.1., en 1984 comenzó en la provincia un proceso de reforma curricular para el nivel primario y medio. Si bien el diseño curricular para el nivel primario no llega a concretarse (sólo se producen documentos borrador que fueron utilizados en algunas instituciones), el diseño curricular del nivel medio, finalizado en 1886, se termina aplicando en la mayor parte de los establecimientos.*

# 12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

## *12.1 UN SECTOR PRIVADO RELEVANTE*

Actualmente, un 24% de las unidades educativas y un 30% de los alumnos corresponden al sector privado, porcentajes que ubican a la provincia entre las jurisdicciones en las que la enseñanza privada adquiere mayor preponderancia. La proporción de unidades educativas gestionadas por el sector privado varía en los distintos niveles educativos, aumentando significativamente en el nivel medio y superior no universitario. Así, en la provincia, pertenecen al sector un 22% de las unidades educativas en el nivel inicial, un 17% para EGB 1 y 2, un 23% para EGB 3, un 42% para el polimodal y, por último, un 68% para el nivel superior no universitario. A su vez, dentro del sector privado, una mayoría de los establecimientos (el 69%) son confesionales y un 40% son propiedad de la Iglesia, lo que demuestra, una vez más, el peso incuestionable de la misma en el sector privado. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la influencia de la Iglesia trasciende a este sector y tiene su origen en el momento en que se conforma el sistema educativo de la provincia (Ver recuadro 4).

**Gráfico 15 – Porcentaje de Establecimientos del sector privado según sean confesionales o no confesionales**

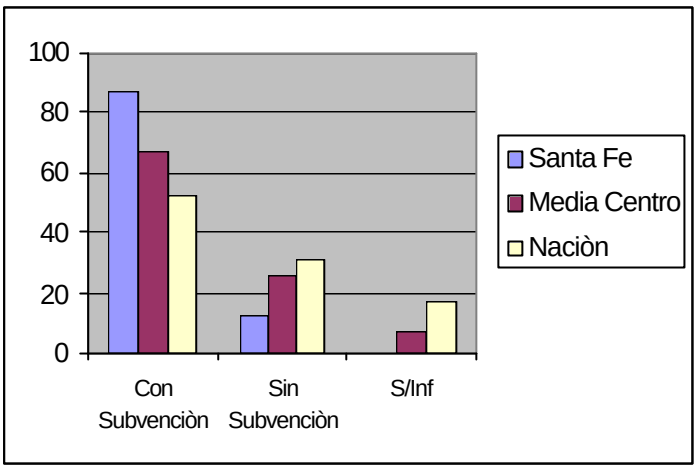



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación de la Nación, IDECE, Relevamiento 2000.

En relación con los subsidios otorgados, la provincia de Santa Fe se encuentra junto a Río Negro, entre las jurisdicciones con mayores porcentajes (62%) de establecimientos que reciben subvención total. Si se considera conjuntamente la cantidad de establecimientos con subvención total o parcial, el porcentaje de establecimientos que reciben aportes estatales llega al 86%[123].

[123] *Fuente: Servicio Provincial de Enseñanza Privada, Ministerio de Educación de Santa Fe.*

**Gráfico 16 – Porcentaje de Establecimientos del sector privado subvencionados por el estado**




Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación de la Nación, IDECE, Relevamiento 2000.

Sin embargo, es importante aclarar que, en algunos casos, la subvención comprende sólo a una porción de los cargos de la institución. En este sentido, Alejandro Wolf, ex director del SPEP y actual representante de las entidades propietarias en el Consejo Asesor, afirma: "*hay un mito que es importante desterrar. Cuando una escuela está subvencionada un 100%, no se aclara que ese 100% no es para el total de la planta orgánica funcional. A lo mejor el Estado subvenciona con el 100% tres, cuatro o cinco cargos docentes. A veces, una la escuela se incorpora [pasa a ser subvencionada] pero no lo hace con la totalidad de su planta funcional. Se va incorporando de a poco cuando hay presupuesto para hacerlo (...). Hay numerosos cargos de docentes y personal extra programático necesario para el funcionamiento de la escuela que no está subvencionado por la provincia"*[124].

Los subsidios estatales son otorgados por el Poder Ejecutivo de la provincia y se encuentran normados en el artículo 16 de la Ley n° 6.427 de Enseñanza Privada y en el Decreto 1689 titulado "Sistema de Ponderaciones para incorporaciones de establecimientos educativos privados" del año 1994. Sin embargo, si bien esta normativa establece algunas condiciones y regulaciones para las escuelas incorporadas, muchos de los entrevistados coinciden en afirmar que los criterios utilizados a la hora de otorgar subsidios no son siempre objetivos. Al respecto, un dirigente gremial expresó que *"como el que otorga el subsidio es el Poder Ejecutivo (el gobernador) siempre, y en todo tiempo, los criterios son eminentemente políticos y "de ocasión". Si bien se tienen en cuenta algunas pautas emanadas por el Cuerpo Asesor o por el SPEP, el jefe manda, con sus criterios o a pesar de ellos"*[125].

En términos presupuestarios, los montos destinados a financiar al sector privado se han mantenido relativamente estables. En el cuadro 26 se evidencia un leve crecimiento de la matrícula y en los aportes destinados al sector a medida que avanza la implementación de la reforma en la provincia. Esto responde, según los representantes del sector, a los gastos derivados del aumento de cargos y horas cátedra. En términos porcentuales, tal como se observa en el gráfico 17, la matrícula del sector privado se ha mantenido constante, siguiendo la tendencia de la región y del país. Llama la atención que si bien el porcentaje de alumnos que asisten a instituciones de gestión privada es menor

[124] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[125] *Entrevista realizada en marzo del 2002*

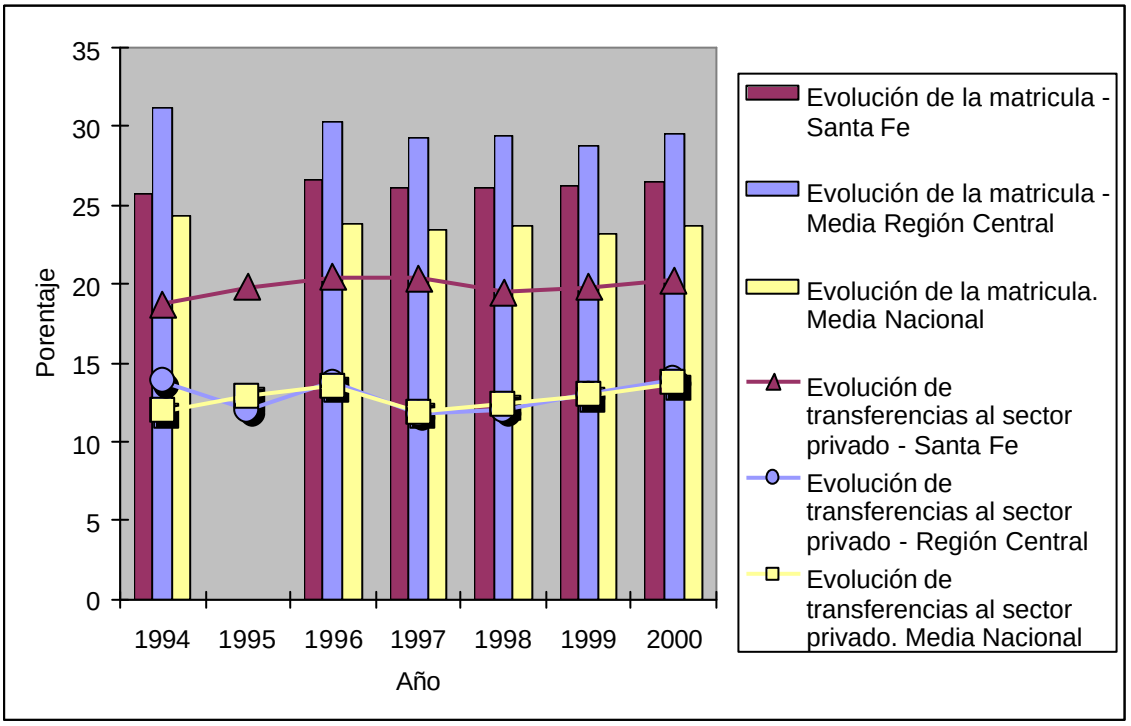
en la provincia que en la región, el porcentaje del gasto asignado al sector es significativamente mayor que el de la media regional (aproximadamente diez puntos porcentuales).

**Cuadro 26 – Evolución de la importancia del sector privado en la provincia en términos de matrícula y presupuesto**

| | Alumnos matriculados | Transferencias (en millones de pesos) |
|---|---|---|
| 1994 | 200.999 | 124,78 |
| 1995 | --- | 142,28 |
| 1996 | 207.876 | 144,23 |
| 1997 | 209.254 | 146,8 |
| 1998 | 213.201 | 151,18 |
| 1999 | 217.162 | 165,38 |
| 2000 | 223.817 | 173,92 |

Fuente: Elaboración propia en base a Programa Nacional de Costos - Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, y a la **Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.**

**Gráfico 17 – Importancia del sector privado en la provincia en términos de matrícula y presupuesto**




Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002 y en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE, Anuario Estadístico Educativo 2000, Buenos Aires.

Por último, al analizar el peso del sector privado en la provincia no se puede dejar de tener en cuenta la función social que cumplen gran parte de sus establecimientos. Tal como señalaron muchos de nuestros entrevistados, desde los orígenes mismos del sistema educativo de la provincia hasta la

actualidad, las escuelas confesionales ocuparon espacios y atendieron poblaciones relegadas por el Estado[126]. A propósito de este tema, el Padre Grassi, presidente del COMPRODEC, expresó que "nosotros [la iglesia] estamos subsidiando al Estado porque no cumple con su función de bien común. Estamos atendiendo al 25% de la matrícula y esto nos hace irremplazables"[127].

**Recuadro 4. El papel de la Iglesia en la conformación del sistema educativo santafesino**

Al considerar los rasgos esenciales del sistema educativo santafesino, se hace indispensable analizar el papel que cumple la Iglesia en su conformación, en las decisiones que lo determinan, en su funcionamiento y en los contenidos que establece (esto no sólo en lo que concierne al sector privado sino al sistema en su conjunto). Este poder de influencia no asombra cuando se conoce hasta qué punto la Iglesia Católica está imbricada en la historia y la cultura provincial.

La Iglesia católica ha ocupado un lugar preponderante en Santa Fe desde los inicios mismos de la historia educativa santafesina: esta institución fue la primera en asumir como propia la obra educativa. Los primeros establecimientos que impartieron enseñanza regular en la provincia fueron creados, a principios del siglo XVII, por diferentes congregaciones religiosas, tales como la franciscana, la jesuita y la dominicana. Con la constitución del sistema educativo nacional, a fines del siglo XIX, el estrecho vínculo entre la enseñanza y la religión católica quedó cristalizado en las primeras leyes educativas provinciales. En efecto, las leyes sancionadas en 1884 y 1886 establecieron a la religión católica como uno de los contenidos obligatorios de la escuela primaria y les atribuyeron facultades a las autoridades eclesiásticas en el dictado y aprobación de los textos correspondientes (Ossanna, 1993). En 1949, la Ley de Educación n° 3554, retomó la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica en todos los establecimientos educacionales[128]. Con el transcurso de los años, el peso de la Iglesia se ha mantenido y consolidado[129].

También es interesante resaltar la importancia política que tienen algunas escuelas católicas al erigirse como prestigiosas instituciones formadoras de generaciones sucesivas de elites dirigentes. Por ejemplo, en la ciudad de Santa Fe, en el Colegio la Inmaculada Concepción de la congregación de los jesuitas se han formado, desde el siglo XIX y hasta la fecha, muchos de los hombres que forman parte de la dirigencia política de la provincia.

## 12.2 UN SECTOR PRIVADO INDEPENDIENTE

El sector privado santafesino es especialmente relevante en Santa Fe no sólo por sus dimensiones y por los recursos que le son destinados, sino también por el grado de organización e independencia que caracterizan su funcionamiento.

Este grado de estructuración, resultado de la larga historia de conformación del sector, se encuentra cristalizado en la Ley de Enseñanza Privada n° 6427 de 1968. Además de considerar los diferentes aspectos del funcionamiento del sector, esta ley crea el Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEP) junto con su Cuerpo Asesor. El SPEP depende directamente del ministro de educación

---

[126] *Por ejemplo, de la totalidad de las escuelas ubicadas en el Arzobispado de Rosario, un 15% atienden población de zonas altamente carenciadas, un 25% población pobre y un 35% población de zonas medias bajas (con una cuota promedio de $15 a $20). Publicación de la Junta Arquidiocesana de Educación Católica de Rosario, Año 3, nº4, febrero 2002, Pág.15.*

[127] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[128] *Actualmente, si bien la Ley 1949 de Educación Común no fue derogada en su totalidad, la obligatoriedad de la enseñanza de la religión católica en las escuelas de la provincia no se cumple.*

[129] *La influencia de la iglesia no se limitaba, sin embargo, al ámbito educativo. La Constitución Provincial de 1949, en los artículos 4 y 5, explicita también un fuerte vínculo con la Iglesia Católica. El primer artículo establece al credo católico como la religión oficial y el sostenimiento del culto. El segundo, se propone como única forma de juramento del gobernador y el vicegobernador el "...juro por Dios Nuestro Señor y estos Santos Evangelios...". (Ossanna 1997, pag 425.).*

y goza de una relativa independencia que le permite funcionar como un pequeño Ministerio que gestiona y administra, con reglas propias, sus escuelas. Tanto los supervisores del sector que son coordinados desde dicha estructura, como la mayor parte del personal que la compone, provienen del sector privado[130]. A su vez, el SPEP cuenta con un Cuerpo Asesor, que *"al mismo tiempo que da al organismo la rapidez y dinámica de funcionamiento que requiere, asegura una más estrecha y eficiente colaboración técnica y administrativa entre el Estado, los docentes, la parte patronal y la comunidad"*[131]. Este órgano, con funciones meramente consultivas, está integrado por un representante del Ministerio (el director del SPEP), uno del cuerpo docente, uno de los padres y, por último, uno de los propietarios[132].

La existencia de una instancia participativa de debate en torno a las cuestiones de incumbencia del organismo (incorporaciones, autorizaciones, cierre de establecimientos educativos y aspectos presupuestarios, entre otras cosas) diferencia al SPEP de las demás direcciones del Ministerio. El Cuerpo Asesor habilita un espacio para la canalización de las demandas de distintos actores vinculados al sector. Así, si bien la iglesia tiene una importante "ascendencia" sobre el SPEP, influyendo directamente en la elección del director del organismo y a través de su rol en el Cuerpo Asesor como representante de los propietarios de las escuelas, su palabra no es la única que determina las decisiones finalmente tomadas por el organismo.

En lo que respecta a las responsabilidades del organismo, la normativa vigente le asigna, principalmente, la tarea de fiscalización y control de los establecimientos de gestión privada. Sin embargo, varios entrevistados coinciden en afirmar que la organización actual del SPEP no permite llevar delante de forma eficiente el control financiero sobre las escuelas que gestiona. En efecto, para un total de 663 escuelas con algún tipo de subvención el SPEP cuenta con sólo 2 Contadores y 4 agentes administrativos con funciones de inspección administrativa-contables, es decir, a cada uno de ellos le corresponde el control de aproximadamente 110 establecimientos ubicados en diferentes regiones de la provincia[133].

Podría pensarse a la falta de recursos humanos, financieros y materiales del SPEP como una de las causas concretas y evidentes de los límites en el ejercicio del control sobre los establecimientos bajo su dependencia. Sin embargo, algunas de las personas consultadas sostienen que la falta de control responde más bien al poder que la Iglesia (principal propietaria, empleadora y beneficiaria de los

---

[130] *Su estructura se encuentra organizada en torno a tres áreas: a) el área de Supervisión General, a cargo de la supervisión pedagógica de las instituciones, b) la Secretaría General Administrativa y, c) el área de Coordinación Técnica e Inspección Contable, a cargo de la atención de asuntos relacionados con cuestiones de índole técnico-administrativa (aranceles, balances, presupuesto, liquidaciones de licencias y bonificaciones y reconocimiento de servicios).*

[131] *Ley nº6427 de Enseñanza Privada.*

[132] *Los miembros del Cuerpo Asesor son elegidos a través de elecciones. Sin embargo, en general, se presentan listas únicas y, tradicionalmente, el cargo de representante de los docentes es ocupado por el Secretario General de SADOP (gremio que representa a los docentes privados), el del representante de las entidades patronales es ocupado por una persona directamente vinculada con la Iglesia y, por último, el representante de los padres ha sido siempre ocupado por el Presidente de la Federación de Padres de Colegios Católicos.*

[133] *En este punto hay que tener en cuanta que la transferencia de los servicios educativos en 1992 implicó un antes y un después en el SPEP. El traspaso de 200 nuevas escuelas no fue acompañado por un aumento de la cantidad de empleados administrativos del organismo que, como consecuencia de las jubilaciones y de la imposibilidad de cubrir las vacantes por las sucesivas leyes de contención del gasto que se aplicaron en la provincia, disminuyó significativamente (según datos brindados en el Servicio Provincial de Enseñanza Privada, en 1992, cuando el organismo tenía a su cargo el control de 300 escuelas, los cargos administrativos de planta funcional eran 30 y, en el año 2000, el organismo gestionaba 771 escuelas con 8 cargos administrativos).*

subsidios) tiene sobre las políticas del organismo[134]. Más allá de las razones, la forma en que se ejerce el control en el SPEP expresa, sin dudas, un juego con reglas propias.

En conclusión, la existencia de una ley para el sector, la creación del órgano colegiado representante del sector dentro del Ministerio de Educación, el porcentaje del gasto que le es adjudicado, la falta de claridad en la asignación de las subvenciones, así como la potestad del control y la supervisión de las escuelas (realizada por personal proveniente del sector) son algunos de los signos de la relevancia y la independencia del sector privado respecto del resto del sistema educativo provincial.

# 13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA

## *13.1 LOS SUPERVISORES: UN ROL EN REDEFINICIÓN*

En los años '90, la provincia de Santa Fe ha comenzado a experimentar un cambio de paradigma educativo que comprende diversos procesos, tales como la regionalización y el incremento de la autonomía escolar o el surgimiento de nuevas concepciones como por ejemplo la planificación estratégica y la necesidad de rendir cuentas. Esta transformación implica, entre otros fenómenos, la redefinición de los roles de los actores intervinientes en el sistema como es el caso para los supervisores, cuyo perfil, lugar y tarea se encuentra en plena transición.

En lo que respecta a la *regionalización*, la redistribución de responsabilidades entre el nivel central y local ha requerido la reconstrucción del espacio intermedio ocupado por los supervisores. Carmen Traverso, mentora del modelo TEBE (Transformación Educativa Basada en la Escuela), expresa claramente la mutación del perfil del supervisor: *"en el sistema centralizado el perfil histórico del supervisor se vinculaba con toma de decisiones de carácter piramidal y verticalista donde la comunicación remitía a un arriba/abajo y abajo/arriba, reconociendo una sola vía para el manejo de la información (…) se mantenía distancia entre quienes tomaban decisiones y quienes ejecutaban (…) la gran exigencia era la fidelidad en la comunicación (…) Esta es una estructura en vías de extinción porque ya no están dadas las condiciones históricas, sociales y políticas como para sostenerla (…) El nuevo perfil requerido es la redistribución de los ámbitos de decisiones nacional, jurisdiccional, regional e institucional"*[135].

Efectivamente, en el nivel regional, son los supervisores los que pueden contribuir, a través de su discurso y de sus prácticas, a construir una identidad en zonas que de otro modo no son más que el resultado de un recorte administrativo. En este sentido, con la regionalización, la organización del trabajo en sedes más próximas a las escuelas y dirigidas por personal proveniente del lugar tiende a la construcción de una sinergia propia a los contextos locales. Al respecto, varios entrevistados hicieron

---

[134] *Un ejemplo concreto de la ineficiencia del control que ejerce el SPEP sobre sus escuelas se desprende de las acciones que se están llevando a cabo actualmente en la Caja de Jubilaciones de la Provincia con el objeto de que las entidades propietarias de escuelas privadas realicen los aportes jubilatorios adeudados a sus docentes. La Ley de Enseñanza Privada establece en el Art. 4 que el director general del organismo tiene como uno de sus deberes y obligaciones el "asegurar el pago oportuno de los aportes del personal y patronal a la Caja de Jubilaciones y Pensiones", sin embargo, las deudas existentes expresan que esta tarea no ha sido realizada correctamente. Un entrevistado ligado al sector gremial asegura que se debe a que "históricamente, el SPEP estuvo muy controlado por los empleadores (la Iglesia) que lograron no cumplir con la normativa".*

[135] *Carmen A. Traverso (1999), "El rol del Supervisor: hacia un nuevo perfil requerido por la Transformación Educativa". Memorias de una Capacitación, Conferencia n°2.*

referencia a las ventajas relativas de la mayor proximidad con las escuelas e igualmente al provecho del trabajo en equipo desarrollado en las sedes *"para que el mensaje que salga de la regional sea uno solo"*, tal como afirmó una autoridad local[136]. En el mismo sentido, un supervisor subrayó: *"se está pasando del fordismo al taylorismo, hacemos mucho más trabajo en equipo, sobre todo a partir de la difusión del TEBE"*[137]. Además, el modelo TEBE prevé el diseño de los Planes Anuales de Desarrollo Educativo Regional (PADER), que tiene justamente por objetivo reforzar la especificidad regional *"articulando las iniciativas y los problemas educativos identificados en el ámbito jurisdiccional y las estrategias de implementación eficaz de las políticas educativas en tanto responden a la priorización de las realidades institucionales"*[138].

Cabe aclarar en este punto que, desde el modelo TEBE y en el marco de la R.F.F.D.C. (Red Federal de Formación Docente Continua), se capacitó a 233 supervisores activos, 9 directores regionales y 12 jefes de supervisión y coordinadores pedagógicos con el objetivo de *"resignificar teórica y metodológicamente la acción del supervisor"*. Este replanteo insiste sobre la necesidad de trocar la función de inspección jerárquica por un acompañamiento permanente de las escuelas en la construcción de su *autonomía* a través de la asesoría en el diseño del PEI y el PCI, la identificación y la solución de problemas y la evaluación de los procesos, entre otras cuestiones.

Las tendencias mencionadas se inscriben a contrapelo de la práctica política de la educación en la provincia, caracterizada por el centralismo y la desconexión entre la esfera del diseño y la ejecución, práctica que fue además reforzada por la aparición de los programas nacionales, los cuales prescindieron de la acción de los supervisores. Este "puenteo" se debió, según ciertos testimonios recogidos en la provincia, a la oposición de una parte de los supervisores a la reforma, lo que llegó a trabar en un inicio su implementación en ciertos distritos escolares. Así, la función de transmisión de las políticas le otorga al supervisor un importante poder que, si en el caso ideal lo ubica en un lugar de engranaje esencial del sistema, también puede llegar a funcionar como "tapón" u obstaculizador de las iniciativas emanadas de las autoridades centrales.

Procurando evitar estas estrategias y ganar la adhesión y el consenso de este importante actor del sistema, el nuevo modelo de supervisión conllevaba no sólo una redefinición sino una jerarquización de la función del supervisor. Sin embargo, ciertos indicios ponen en duda su efectiva concreción. En primer lugar, porque el trabajo constante requerido por el TEBE –análisis y devolución de los proyectos institucionales, de supervisión y regionales- fue suspendido con la asunción del ministro Alejandro Rébola[139]. En segundo lugar, como es expuesto en el siguiente parágrafo, porque la escasez de recursos impone a cada supervisor una cantidad excesiva de escuelas obligándolo a asesorarlas principalmente en las tareas administrativas. Además, la misma escasez limita severamente los viáticos de desplazamiento, lo que lleva a una drástica reducción de las visitas a los establecimientos [140].

---

[136] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[137] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[138] *Luis Castro Paredes (1999), "Hacia un nuevo modelo de planificación y gestión educativa provincial. Una transformación Educativa Basada en el potencial de la Escuela (modelo TEBE)", Conferencia n°1.*

[139] *Sin embargo, el modelo ha sido institucionalizado por el ministro Rébola a través de la resolución 1182, que designa al modelo TEBE como referencia para el programa de concursos de directivos de escuelas medias y técnicas.*

[140] *Por ejemplo, la organización de una semana-tipo para un supervisor de la región de la Capital (Santa Fe) es la siguiente: dos días en la regional, un día en la escuela sede, dos días visitando escuelas. Si se considera que, en la misma región, un supervisor de EGB tiene a su cargo alrededor de 25 escuelas, y aún considerando que esta cifra es aún más elevada en la mayoría de las provincias, se concluye rápidamente que resulta difícil imaginar el desempeño de un verdadero rol de consejero y asesor permanente.*

El siguiente fragmento, extraído de una entrevista con una jefa de supervisores regional resume claramente las contradicciones de este rol en transición: *"el supervisor es un funcionario pero no lo es: su posición es ambigüa. Está para aplicar la norma, pero cuando ésta perjudica a la escuela no lo hace. Creo que no ha encontrado su lugar todavía. Su lugar está escrito en el Decreto 456 que habla de la participación de los supervisores y de la necesidad de que el poder político dialogue con ellos, pero en la práctica esto no se da. Y como el que da la cara es el supervisor y no el ministro... Además hay otra cosa: el supervisor queda y el político se va, y esto le da poder al supervisor. El error del político es no darse cuenta de esto. Toda política que no tiene raigambre en el sistema corre el riesgo de desaparecer. Porque, mal o bien, todavía las escuelas respetan a su supervisor. La gestión del supervisor es un aspecto de la vida del sistema que no ha sido convenientemente explotado. Ahora, con el cambio de paradigma de los años '90, se está viendo cómo se recupera la presencia del supervisor no sólo para el conflicto sino para la orientación"*[141].

En conclusión, si bien se ha comenzado a gestar en la provincia un replanteo de la distribución de atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno así como se han iniciado cambios en los modos de gestión, procesos ambos que conllevan una nueva definición de la función del supervisor, se podría pensar que ciertos condicionamientos (aquellos que atañen a la dificultad de modificar prácticas tradicionales instaladas, pero también aquellos derivados de la falta de recursos o de la discontinuidad en las políticas ante los cambios de autoridades), en los hechos dicha reformulación no pareciera aún haberse hecho efectiva en la prácticas de supervisión cotidianas.

## 13.2 DISTRIBUCIÓN Y PERFIL DE LOS SUPERVISORES SANTAFESINOS

Tal como ha sido esbozado más arriba, la insuficiente cantidad de supervisores, sumada a su desigual distribución entre los diferentes niveles, entorpecen un seguimiento continuo y dificultan la posibilidad de acompañar a todas las escuelas del sistema en sus procesos educativos. En lo que se refiere por ejemplo a los diferentes niveles educativos, tal como lo muestra el cuadro 27, cuando se observa la cantidad promedio de escuelas que debe atender un supervisor de educación inicial (63) o incluso de nivel primario (44), se comprende que el trabajo conjunto y el asesoramiento permanente previstos por el modelo TEBE antes expuesto, resultan de difícil concreción. En cuanto a las especialidades, llama la atención la importante cantidad de supervisores de educación física, que supera a la de los del nivel inicial e iguala a la de los del nivel medio. Asimismo, parece significativa la cantidad de supervisores de materias especiales, lo que estaría indicando que en la provincia de Santa Fe existe un seguimiento por especialidad más riguroso que en otros contextos jurisdiccionales.

Las falencias del acompañamiento y el control del sector privado merecen un comentario aparte, ya que su situación es aún más aguda que en el sector público. Como se observa en el cuadro 28, la enorme cantidad de escuelas atendidas por cada supervisor, independientemente del nivel educativo, constituye un indicador más del "*laisser faire*" del Estado santafesino respecto del sector. La fiscalización contable se encuentra en una situación aún más dramática ya que sólo 6 supervisores deben asumir dicha tarea para los 663 establecimientos subvencionados. En este sentido, un ex director del organismo expresó que "*hoy por hoy, por problemas de tipo presupuestario, el SPEP carece de todo insumo, de viáticos y de personal de planta que desempeñe funciones para el organismo. (...) En la provincia hay alrededor de 700 establecimientos de gestión privada que deben ser atendidos. Evidentemente, el SPEP no cuenta con los elementos idóneos para ejercer una verdadera tarea de control y fiscalización"*[142].

[141] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

[142] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

**Cuadro 27. Supervisores por nivel o especialidad**

| Nivel | Cantidad supervisores | | Escuelas por supervisor | |
|---|---|---|---|---|
| | Público | Privado | Público | Privado |
| Inicial | 16 | 5 | 63,6 | 57,6 |
| EGB | 70 | 15 | 44,2 | 53,1 |
| Polimodal | 21 | 6 | 17,1 | 44,0 |
| Superior | 4 | 4 | 14,5 | 30,3 |
| Educación Física | 20 | - | - | - |
| Especiales | 36 | - | - | - |
| Adultos | 13 | - | 28,4 | - |
| Educación diferencial | 7 | 1 | 28,7 | 40 |
| No formal | 3 | - | 147,0 | - |
| *Total* | 190 | 31 | 17,7 | 24,8 |

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

En cuanto a la distribución de los supervisores a lo largo de la provincia, considerando todos los niveles conjuntamente, esta demuestra ser relativamente equitativa, excepto en la región IX de San Cristóbal, con 28,2 escuelas por supervisor, y en la región VIII de San Jorge, con 25,4 escuelas por supervisor, dado que ambas cantidades superan ampliamente la media provincial, que es de 19 escuelas por supervisor de nivel (aunque, como muestra el cuadro anterior, dichas cifra varía según el nivel educativo considerado). En el caso del sector privado, la inequidad regional aparece nuevamente más marcada, ya que los supervisores de nivel de la región norte deben asumir en promedio la responsabilidad por 32,2 escuelas, mientras que los del sur sólo lo hacen por 22,5 escuelas.

**Cuadro 28 - Supervisores por región en educación básica**

Sector Público

| Región | Cantidad de Supervisores | Promedio unidades educativas por supervisor |
|---|---|---|
| Región I | 12 | 11,3 |
| Región II | 23 | 21,4 |
| Región III | 21 | 11,6 |
| Región IV | 36 | 21,1 |
| Región V | 14 | 21,9 |
| Región VI | 45 | 18,0 |
| Región VII | 15 | 21,2 |
| Región VIII | 5 | 25,4 |
| Región IX | 6 | 28,2 |
| *Total* | *177* | 19,0 |

Sector Privado

| Región | Cantidad supervisores | Escuelas por supervisor |
|---|---|---|
| Región Norte (supervisión pedagógica) | 12 | 32,2 |
| Región Sur (supervisión pedagógica) | 17 | 22,5 |
| Supervisión Contable | 6 | 110* |

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

*Se contemplan sólo las escuelas privadas subvencionadas

En lo que respecta el acceso a los cargos, en el año 1992, durante la gestión de Kilibarda y gracias a las fuertes demandas del gremio que representa a los docentes privados (SADOP), comienzan a realizarse concursos de supervisores del sector privado con relativa periodicidad. Esta modalidad reemplaza la designación arbitraria vigente hasta dicho momento o, como describieron algunos entrevistados, "a dedo por el director del SPEP". Es necesario destacar en este punto que, a diferencia de otras provincias, los docentes que acceden al cargo de supervisor provienen todos del propio sector privado, lo que implica, indudablemente, que sus trayectorias y prácticas estén especialmente marcadas por las modalidades de enseñanza y los valores prevalentes en dicho sector. Probablemente esto pueda interpretarse como un signo más de la autarquía de la enseñanza privada santafesina.

Dentro del sector público, dada la escasez de concursos organizados por el Ministerio provincial, la mayoría de los supervisores accede simplemente por escalafón, lo que hace que una importantísima cantidad de ellos esté ejerciendo su función en calidad de interino. Por ejemplo, la última convocatoria a concurso para supervisores de nivel primario tuvo lugar en 1999, después de un lapso de casi 15 años desde el llamado anterior, ocurrido en 1985. Esta situación, que constituye una falencia sustancial para el conjunto de los cargos docentes característica de la provincia, parece fundamentalmente perjudicial en el caso de los supervisores cuando se considera su rol de engranaje entre el nivel político y el funcionamiento cotidiano del sistema.

En cuanto al perfil laboral de los supervisores, una interesante distinción fue establecida por diferentes entrevistados entre los del nivel primario y los del nivel medio. Los primeros serían "más profesionales" y estarían más cerca de sus escuelas. Esto se debería, por un lado, a la antigüedad y definición de su tarea y, por otro lado, a las características de la trayectoria laboral de los docentes de primaria, mucho más centrada en la progresión por escalafón (con el consiguiente aumento salarial) que la de los docentes de enseñanza media. Al contrario, éstos últimos no tendrían el mismo prestigio ni serían tan respetados por las escuelas como los anteriores, primero, porque el acceso a dicho puesto no implica una mejora salarial, segundo, porque el abanico de materias no le permite ser especialista en todas y poder así evaluar y colaborar con los docentes. Al respecto, una jefa de supervisores regional nos transmitió que *"en EGB se valora (y a veces teme) la visita y la evaluación del supervisor, al contrario, la soberbia del profesor de media hace que el supervisor no sea respetado, cada uno es entendido en su materia. Además no cobran más"*[143].

## 13.3 EXPERIENCIAS PROVINCIALES DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

En la provincia de Santa Fe se han puesto en práctica recientemente distintos dispositivos de evaluación de la calidad educativa, que complementan los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y, en ciertos casos, los cuestionan y superan.

Un ejemplo de estas evaluaciones son los que se desarrollaron durante la gestión de Stanoevich en los años 1998 y 1999. Estos operativos, concebidos con el objetivo principal de contextualizar los nacionales, estuvieron a cargo de siete técnicos en pedagogía de la provincia. Su tarea consistió en acompañar a las escuelas en el proceso de elaboración de las herramientas de evaluación, más ancladas en la realidad provincial, incluyendo competencias más integrales que aquellas comprendidas por los operativos nacionales y tomando en cuenta los condicionantes socioeconómicos a la hora de analizar los datos por institución. La participación de las escuelas era voluntaria y ellas

[143] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

mismas eran protagonistas del diseño del dispositivo: intervinieron en total 100 escuelas; 50 en 9° año y 50 en 7° año.

Otra estrategia interesante se llevó a cabo durante la misma gestión para el nivel inicial. En 1998 la dirección Provincial de Educación Primaria, Especial y Física lanza, a través de una resolución, la decisión de comenzar a evaluar a los niños de 5 años que finalizan el nivel inicial. Se trata de un informe en el que los propios docentes sintetizan las competencias "procedimentales, conceptuales y actitudinales del niño", para intentar articular los elementos pedagógicos brindados con los necesarios en el nuevo ciclo. Así, en el marco de la jerarquización de la sala de 5 años, concebida desde la Ley Federal como la primera etapa de la Educación Formal al hacerla obligatoria, las autoridades provinciales consideran que "La evaluación pedagógica y didáctica es el referente a tener en cuenta para revisar y mejorar la marcha del Proyecto Educativo Institucional en función de los objetivos propuestos (...) Si bien la evaluación es un proceso continuo de obtención de información, hay que diferenciarlo del momento de acreditación, que es convencional y que en nuestro sistema educativo representa la culminación de una etapa. Las competencias básicas acreditadas por el Nivel Inicial no serán condicionantes para la promoción del alumno al nivel siguiente, pero se constituirán en su punto de partida"[144]. Aunque la medida provocó un fuerte debate en la provincia, propiciado principalmente por el gremio mayoritario (AMSAFE) por considerar que la evaluación del nivel implicaba la "primarización del preescolar", el "etiquetaje" de los más pequeños y la "discriminación" de los más humildes, finalmente terminó instalándose. La preocupación por el seguimiento institucionalizado de los aprendizajes de los alumnos más pequeños revela la importancia otorgada al nivel inicial, a la que hicimos referencia en el apartado 9 [145].

Por último, en materia de evaluación, es digno de destacar el Proyecto para el Mejoramiento de la Calidad Educativa (PROMECA) que exponemos en el siguiente recuadro.

---

[144] *"Nivel inicial. Evaluación y Acreditación", Ministerio de Educación, Gobierno de Santa Fe, 1998.*

[145] *Respecto de la relevancia del nivel quisiéramos subrayar que la casi totalidad de los entrevistados, a la hora de calificar el nivel en la encuesta que administrábamos conjuntamente con la entrevista, opinaba que el nivel inicial era "muy bueno" y "el mejor" comparado con el resto de los niveles del sistema.*

**Recuadro 5. El PROMECA: autoevaluación institucional y mejoramiento de la calidad educativa**

El proyecto para el mejoramiento de la calidad educativa, puesto en marcha en el año 2001 desde la Dirección Provincial de Educación Media y Técnica para los establecimientos polimodales (con la intención de extenderlo posteriormente a EGB), propone que las escuelas realicen una auto-evaluación, utilizando como insumo los resultados del ONE e incluyendo como elementos de análisis tanto los resultados precedentes como datos sobre el contexto socio-económico regional, las características institucionales (infraestructura, perfil del personal docente, etc.) y el nivel socio-económico de la población de la escuela.

Antes de su lanzamiento se realizaron varias jornadas de capacitación, a cargo de técnicos del Prodymes, con supervisores y directores de establecimiento, donde se transmitieron conceptos teóricos y epistemológicos sobre la calidad y la equidad educativa como un modo de generar consenso entre sus protagonistas. Los supervisores fueron los responsables de difundir en las escuelas la metodología para el uso de la información provista por los ONE, la elaboración de informes de diagnóstico y el consiguiente diseño de proyectos para mejorar la calidad (integrándolos al PEI y detallando el cronograma, los responsables y las acciones a cumplir). Los diagnósticos y proyectos de mejoramiento de la calidad elaborados por las instituciones eran luego estudiados por el equipo técnico coordinador del proyecto y finalmente devueltos a las escuelas.

El objetivo principal es que esta evaluación comprehensiva y diacrónica sirva a la escuela como diagnóstico y que, a partir de la definición de las fortalezas y debilidades, ésta pueda concebir proyectos de mejoramiento con estrategias concretas de logros. Desde esta perspectiva, la evaluación es pensada como un instrumento-soporte necesario para los procesos de mejoramiento de la calidad educativa y no como un mero examen de resultados. Esta modalidad de auto-evaluación se inscribe plenamente en la línea del modelo TEBE, ya que la escuela deja de ser el objeto de la mano escrutadora de la Nación para pasar a ser sujeto de un seguimiento permanente de los logros, necesario para la reflexión sobre las propias prácticas y su eventual modificación. Asimismo, en lugar de buscar la construcción de rankings que partan de la comparación inter-institucional, se propicia la comparación intra-institucional, al poner en perspectiva los sucesivos resultados en los operativos nacionales[146].

Así, la provincia se propone ir más allá de los operativos nacionales, utilizando sus resultados en una experiencia más cualitativa e integral de evaluación de la calidad. En este sentido, la profesora Marta de Mascaró, afirmaba: "*teníamos que partir de las evaluaciones nacionales, porque son comunes para todo el país, es lo mínimo necesario para que un alumno egrese del sistema. Pero el mayor cuestionamiento que tiene esta evaluación nacional es que no responde a las realidades regionales. En la provincia teníamos escuelas que se negaban a participar en el operativo. Faltaba precisión sobre los objetivos que se buscaban con su aplicación. Además, muchas escuelas recibían los resultados de los ONE, pero no todas los utilizaban. Por eso nosotros realizamos un trabajo de concientización y reflexión al interior de las escuelas. Hicimos una lectura situada y distribuimos en las escuelas un documento donde se exponían las dificultades de la provincia, las de la región y las de la institución. Así, los resultados del ONE de cada año debían transformarse en un instrumento*

[146] *En efecto, tal como lo expresa su mentora, la directora provincial de educación media, la profesora Martha de Mascaró, el proyecto pretende asociar el concepto de calidad con el de equidad, más que con el de eficiencia: "la calidad tiene que ir siempre unida a la equidad. No hay calidad posible si no hay justicia para los chicos. Yo creo que en medio de esta crisis no se puede no hablar de calidad, si no se la piensa como un componente de la equidad. Es necesario dar vuelta la idea de calidad planteándola desde la equidad para adaptarse al nuevo escenario de inclusión creciente de nuevos chicos en el polimodal. Hasta ahora la escuela media se quedaba con los más aptos, el resto quedaba excluido. Ahora analizamos la calidad de acuerdo con la realidad en la que está inserta la institución". Lic. Raviolo de Mascaró Martha, Dirección Provincial de Educación Media y Técnica, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.*

*para mirar la propia realidad: esto implicaba trabajar con el rendimiento en proceso y no con los resultados en sí mismos. Nosotros intentamos acompañar a las escuelas guiándolas"*[147].

## 14 CONCLUSIONES

A lo largo del presente informe hemos intentado dar cuenta de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación en la provincia de Santa Fe a través de las perspectivas temáticas abordadas. Asimismo, las impresiones de los actores involucrados, confrontadas con los datos estadísticos relevados, nos han permitido describir y analizar los principales vectores de la definición de la política educativa por parte del Estado santafesino.

Así, este recorrido ha contribuido a esbozar los rasgos esenciales de la cultura política en la historia reciente de la provincia. Un primer punto al respecto, que ha signado la década considerada, ha sido el trastrocamiento producido en la escena política provincial con la llegada en 1991 de Carlos Reutemann al poder. Si hasta ese momento y desde el regreso de la democracia, había predominado el estilo corporativista propio del peronismo tradicional santafesino, que en la esfera educativa se traducía en toda una serie de distorsiones dentro del sistema derivados de la satisfacción de diversos compromisos políticos; el surgimiento de Reutemann inaugura nuevas formas de ejercicio del poder caracterizadas y promocionadas esencialmente por su independencia respecto de las presiones partidarias. La celebridad ganada por el conductor en su pasado deportista, así como el explícito apoyo del presidente Carlos Menem le permiten producir una ruptura con los procedimientos enraizados en la "cooperativa", salvando al partido de una segura derrota frente a sus históricos oponentes.

Pero fundamentalmente, la nueva lógica que guía las decisiones a tomar en todas las esferas del gobierno es la de racionalización del gasto, el orden fiscal y la eficiencia administrativa. Este mismo propósito perseguido por la pareja Reutemann - Mercier, se concreta en contextos distintos en los dos gobiernos que dirigió: en el primero, el reordenamiento se orienta esencialmente a corregir los abusos de la década precedente; en el segundo, a sostener el barco en el mar embravecido por la virulenta crisis económica que atraviesa el conjunto de la Nación.

La mencionada lógica condiciona indefectiblemente las prioridades de la gestión educativa de ambos gobiernos: en efecto, tanto el perfil de los ministros convocados, abogados o ingenieros con escasa experiencia en materia escolar, como el conjunto de las medidas adoptadas, responden más al control del gasto y al ordenamiento administrativo del sistema que a transformaciones ligadas a lo propiamente educativo. Para llevar a cabo estas líneas de acción, resistidas por los gremios, se recurre en el año 1993 al pago por presentismo, medida que neutraliza su principal arma de combate, los paros, cuya cantidad a lo largo de las dos últimas décadas del siglo ubicaban a la provincia en el segundo lugar en el ranking de conflictividad sindical.

Fuera del empeño puesto en la racionalización del sistema no se delinea desde el Ejecutivo ninguna estrategia que demuestre un interés especial del gobernador en torno al rédito que podría obtener de la política educativa: según varios actores provinciales entrevistados, para un "gringo" cuya concepción del sistema educativo se reduce a la enseñanza primaria tradicional, dicho provecho parece estar más claramente asociado a las obras públicas que a los dudables resultados obtenidos del enorme esfuerzo que implica una transformación educativa. Es de señalar, sin embargo, que el equilibrio fiscal permitió a la provincia contar con cuentas sanas para afrontar las vicisitudes que

[147] *Entrevista realizada en marzo del 2002.*

implicaron la transferencia de los servicios educativos y la implementación de la reforma, a lo largo de una década con importantes vaivenes en la situación macroeconómica nacional.

De igual modo, tanto las medidas tomadas en torno al ordenamiento del sistema como la contención de la protesta gremial, dejan el camino allanado al interludio asumido por el justicialista propuesto y escoltado por Reutemann, Jorge Obeid, cuya principal misión se concentra en la implementación de la reforma educativa. A esta prioridad obedece nuevamente el perfil del ministro designado, de larga trayectoria en el sistema, así como las transformaciones en las prácticas políticas, como por ejemplo la posición conciliadora adoptada para con los gremios y la Iglesia o la atención privilegiada de los aspectos pedagógicos del sistema por sobre los administrativos. En cuanto al aspecto presupuestario, Obeid se demarca de Reutemann al enfatizar que, según su visión, los recursos destinados a educación representan una inversión y no un gasto, bandera que puede defender con más facilidad gracias a la afluencia de fondos de los planes nacionales instrumentados en la provincia durante su gestión.

En efecto, estos mismos recursos, sumados a los propios y a la presencia en la provincia de técnicos capacitados, hicieron posible la construcción de una cierta autonomía a la hora de implementar la reforma educativa. En este sentido, si bien Santa Fe no podría ser clasificada entre las provincias más innovadoras o precursoras, tampoco incurrió en una adaptación sumisa de los designios del Ministerio nacional: los indicios analizados a lo largo del presente informe muestran que la provincia logró introducir modalidades propias en la aplicación de la Ley Federal. Así, retomando la categorización utilizada por Senen Gonzalez respecto del modo de implementación de la reforma en las diferentes provincias, Santa Fe podría ser incluida en el grupo de jurisdicciones que realizaron una "aceptación activa" de la misma (Senén Gonzalez; 2000; 14).

Más allá de las diferencias señaladas entre los gobiernos que se sucedieron durante los diez años analizados, ciertos rasgos trascienden los cambios de gestión, ya que constituyen elementos arraigados en la práctica política de la educación en la provincia. Uno de ellos es la permanente intervención de la Iglesia en la vida educativa provincial, y esto no sólo dentro del sector privado, sino respecto del sistema en su conjunto. Como ha sido desarrollado, la voz de la Iglesia Católica se hace oír desde el propio gobierno a través de los diversos representantes que han ocupado cargos de jerarquía, como desde el órgano privilegiado y autárquico que gestiona la educación privada, o incluso desde espacios extra-oficiales, en donde la presencia eclesiástica influye de un modo más difuso aunque no menos efectivo.

Un segundo rasgo que permanece independientemente del gobernador de turno, es la fuerte centralización de las decisiones en el Ministerio provincial, a pesar de haberse avanzado bastante en las condiciones necesarias para hacer algún día efectiva la regionalización del sistema. En este sentido, tanto la inexistencia de un Consejo Provincial de Educación, como la débil presencia del Poder Legislativo y el freno puesto al combate gremial a través del presentismo, han permitido al Poder Ejecutivo concentrar todas las cartas en la conducción del sistema.

En suma, y en el marco de los estilos de gobierno hasta aquí resumidos, ¿cuáles han sido los ejes nodales que han definido la toma de las decisiones en materia de las prácticas políticas de la educación? Podríamos considerar, para evaluar estas prioridades a lo largo de la década, cuatro criterios de análisis: el educativo, el económico, el político y el social. En cuanto al primero, la política educativa santafesina ha perseguido claramente, y en especial durante la segunda mitad de los '90, la ampliación de la cobertura a través de las diversas medidas que acompañaron la implementación de la reforma. Sosteniendo que "*la peor calidad educativa es la no recibida*" el gobierno santafesino estuvo especialmente preocupado en hacer efectiva la extensión de la obligatoriedad escolar, dejando en un segundo plano objetivos como la mejora de la calidad educativa o el fomento de la innovación. En el aspecto económico, tal como fue destacado anteriormente, ha sido manifiesto el acento puesto en el

control del gasto y el ordenamiento del sistema, ambas metas orientadas a lograr una mayor eficiencia en el sistema.

En lo relativo a la esfera política, al contrario de lo sucedido durante la década de los '80, la integración y la participación de los actores extra-estatales del sistema, tales como supervisores, directores de establecimientos, docentes o padres, no parece haber emergido como relevante a los ojos del gobierno, o al menos no se tradujo en ninguna medida explícita que la promoviera. Finalmente, en lo que atañe al criterio social, el énfasis puesto en la ampliación de la cobertura, acompañada de políticas como las tutorías para el tercer ciclo de EGB, o la distribución de becas provinciales, así como la extensión del perfeccionamiento docente a regiones antes relegadas, estarían hablando de pasos dados en pos de una mayor equidad en el sistema. No obstante, otros rasgos como las desigualdades de la oferta educativa según las regiones (en términos del perfil de los docentes y de las condiciones de infraestructura de los establecimientos), la escasez de comedores escolares o el insuficiente control ejercido sobre los subsidios destinados al sector privado, muestran que todavía resta mucho por hacer en la materia y que, en todo caso, la equidad no ha sido erigida como primordial por la práctica política de la educación santafesina.

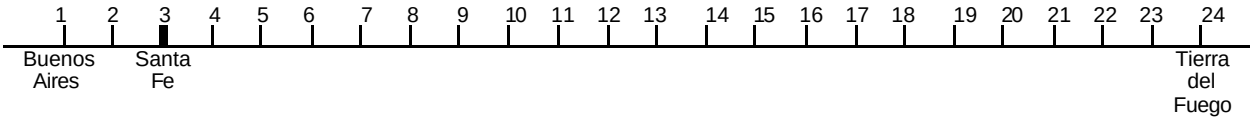
Para concluir, un último punto a mencionar que comprende también la totalidad del período estudiado, concierne a la discontinuidad en las iniciativas desarrolladas por las sucesivas gestiones. Si bien las rupturas introducidas en los procesos de largo plazo que requieren en general las políticas públicas son propias no sólo de la práctica política santafesina, sino que constituyen una característica crucial de la política estatal a nivel nacional, resulta necesario subrayar dicha intermitencia, más aún cuando se considera la hegemonía permanente del justicialismo en el poder a lo largo de los casi veinte años transcurridos desde el regreso de la democracia.

# 15 ANEXO: SITUACIÓN COMPARADA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

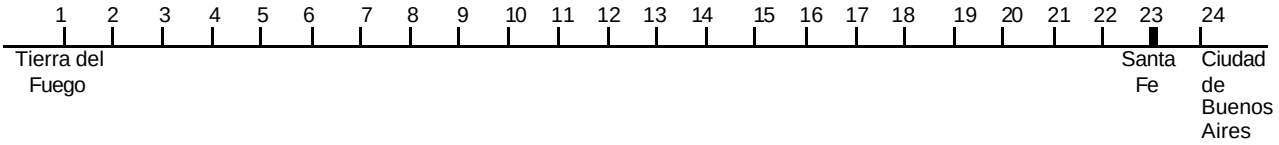
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones con referencia a los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición N°1 se otorga a la que tenga el mayor número y la N°24 a la que tenga el menor en cada una de las variables. El objetivo de este anexo es sintetizar la situación de la provincia en el contexto nacional, dada la creencia 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 SOCIAL PROVINCIAL*

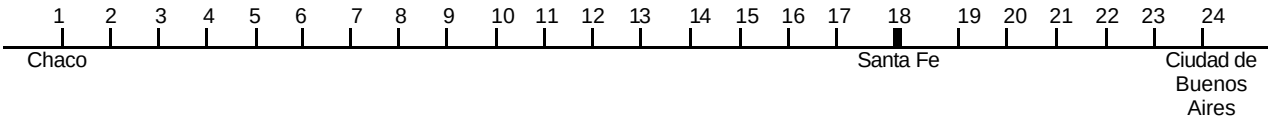
### 1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



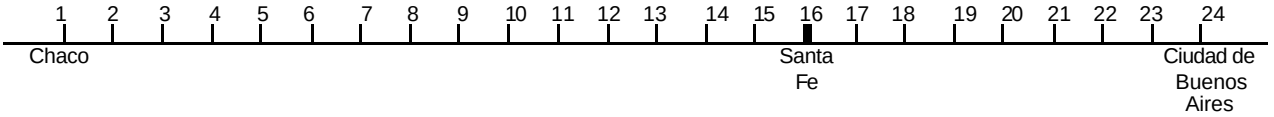

### 1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.




### 1.3. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Censo 1991.

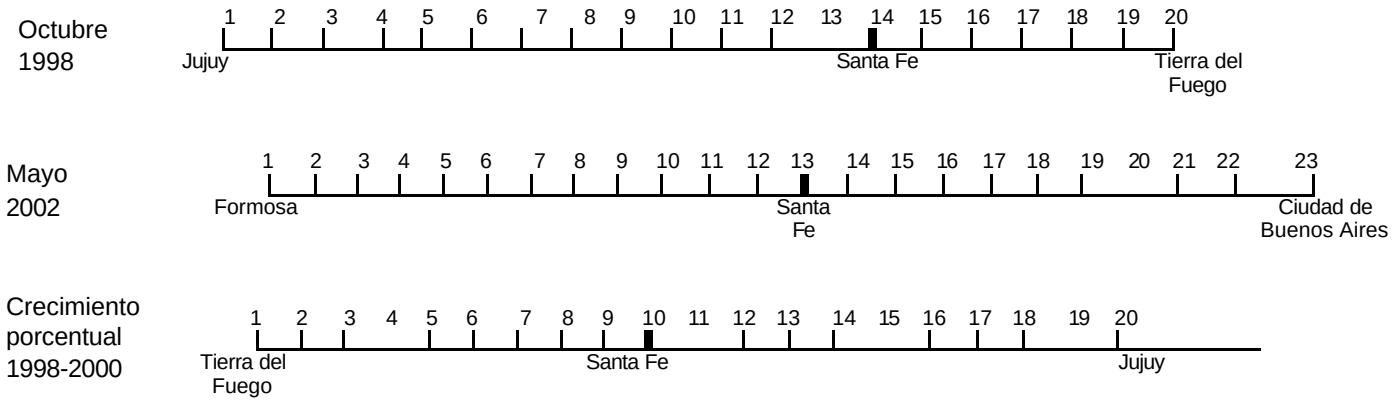



### 1.4. Tasa de analfabetismo. Censo 1991.




Fuente: 1.1 – 1.4: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

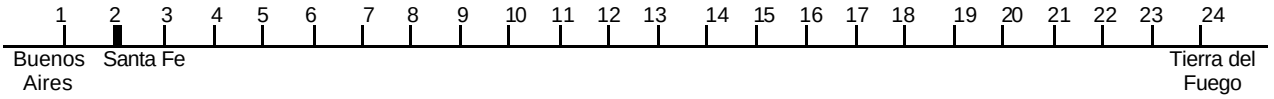
### 1.5. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza



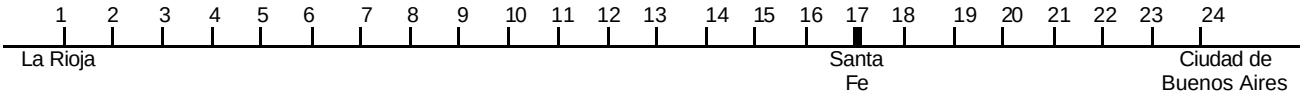

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.
Nota: Los rankings se hicieron sin considerar a las provincias para las cuales no tenemos información. (Para el porcentaje de población bajo la línea de pobreza estas provincias son: Ciudad de Buenos Aires en1998 y 2001, Neuquen en 1998, Río Negro, Santa Cruz 1998 y 2001. Para la tasa de desempleo: Río Negro). En el caso en que las provincias tienen más de un conglomerado incluido en la muestra de la EPH, para el porcentaje de población pobre se tomó el porcentaje del total de los encuestados, para la tasa de desempleo, se sacó un promedio de los conglomerados de la muestra, sin ponderar por importancia del mismo ya que no se disponía de la información necesaria para ello).

## 2. *CONTEXTO EDUCATIVO*

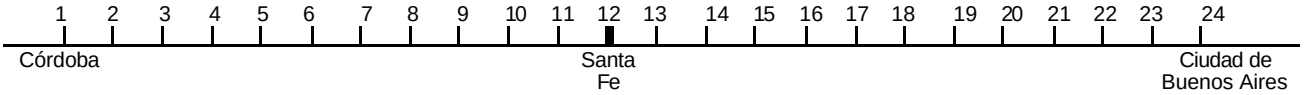
### 2.1. Cantidad de alumnos 2000




### 2.2.Crecimiento porcentual de alumnos 1996-2000

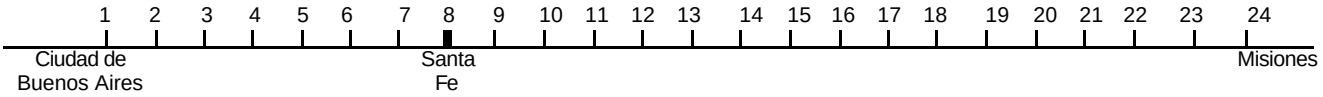



### 2.3. Grado de aplicación de la reforma(% de alumnos en EGB 3 y Polimodal) 2000



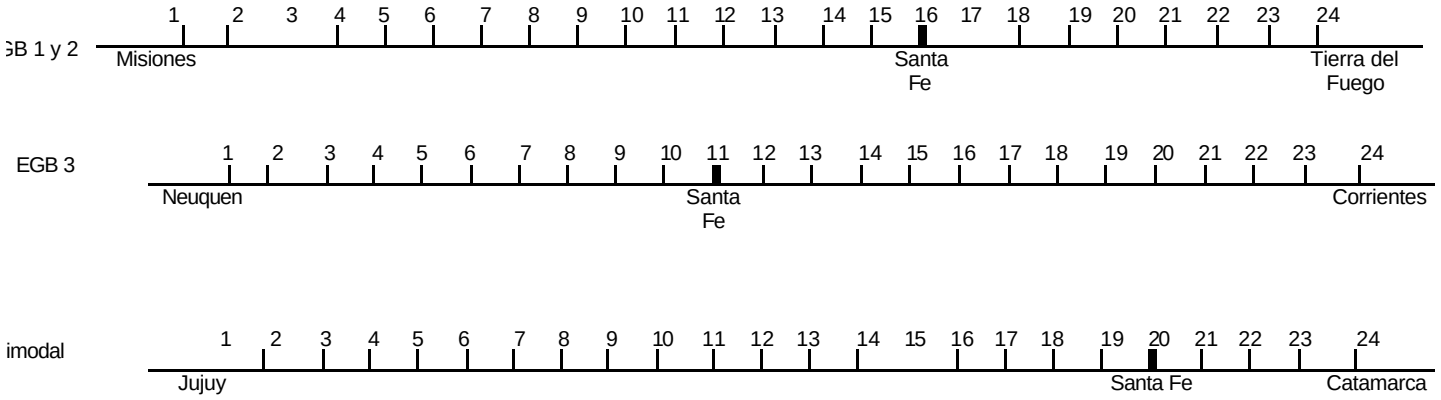

Fuente: 2.1 – 2.3: Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001) Anuario Estadístico 1996, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires y Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001) Anuario Estadístico 2000, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires; INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

## 2.4. Tasa neta de escolaridad nivel medio 1991

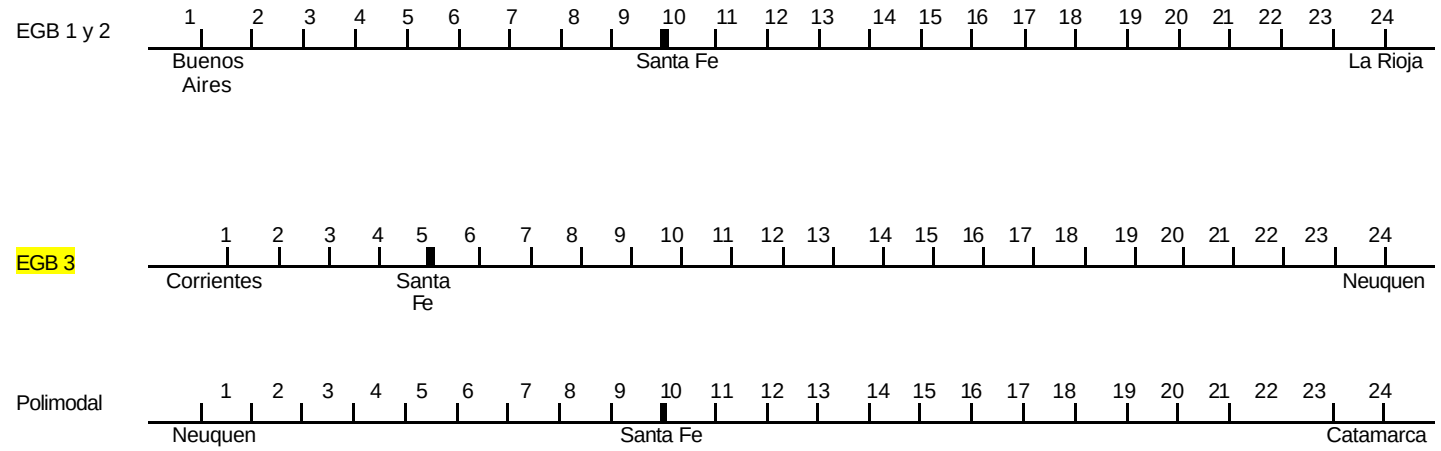



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

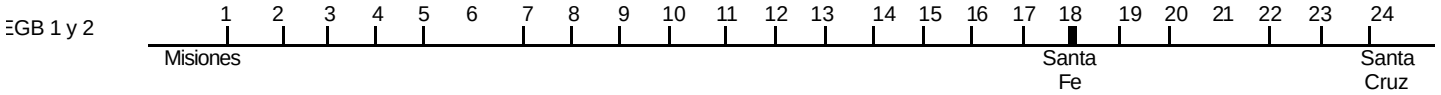
## 2.5. Tasa de repitencia 1999

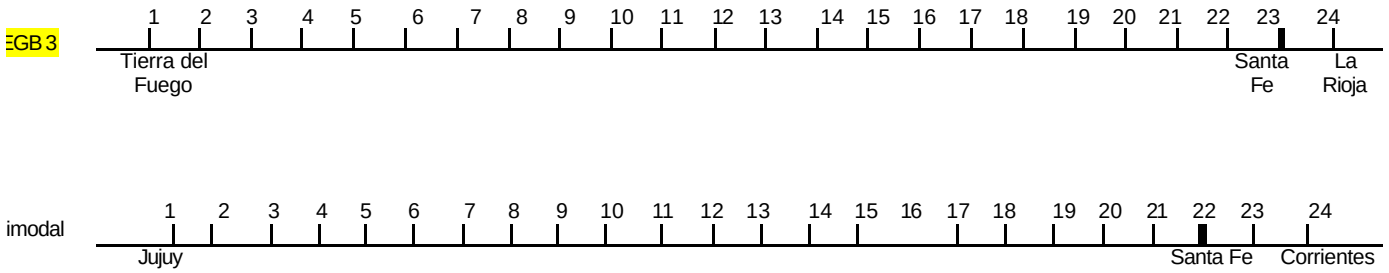



## 2.6. Crecimiento porcentual en la tasa de repitencia 1996-1999

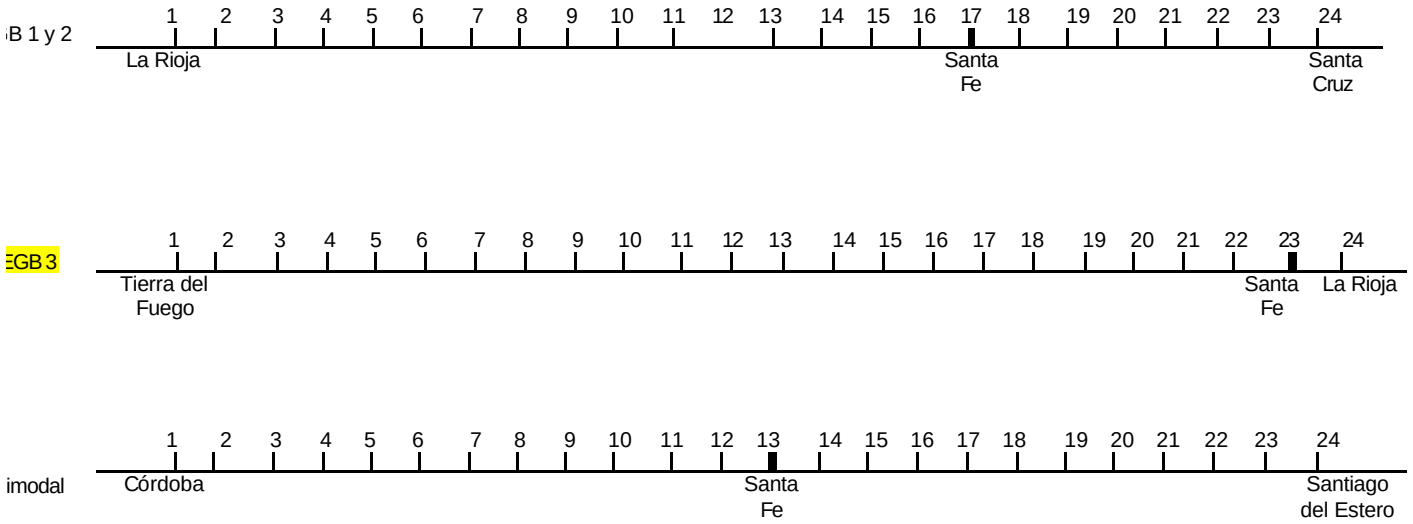



## 2.7. Tasa de abandono interanual 1999





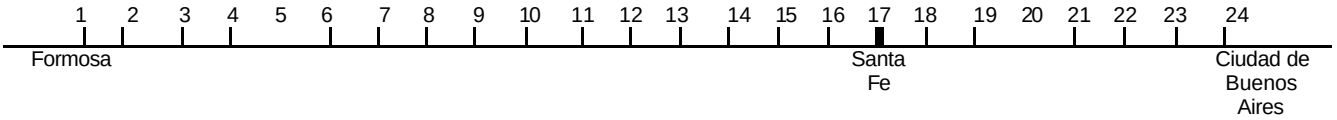

## 2.8. Crecimiento porcentual en abandono interanual 1996-1999



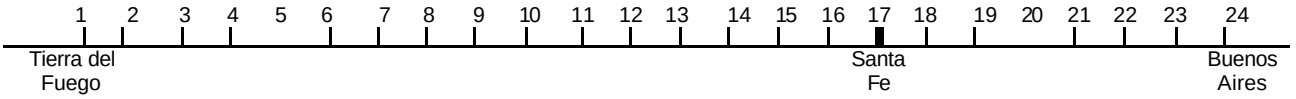

Fuente: 2.5. – 2.8.: Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001), Sistema Educativo Argentino 1996-1999, Buenos Aires

# 3. *POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN*

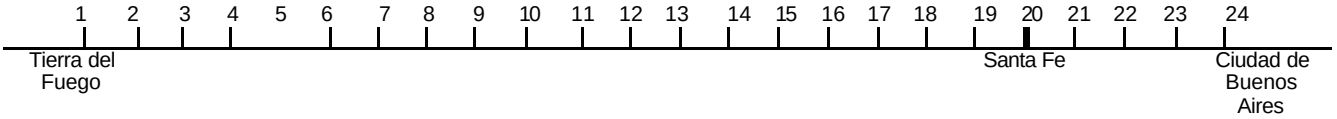
## 3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional - 2000




## 3.2. Ingresos provinciales fiscales por habitante 2000

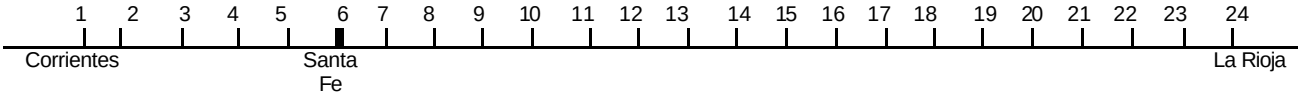


### 3.3. Ingresos coparticipables por habitante 2000



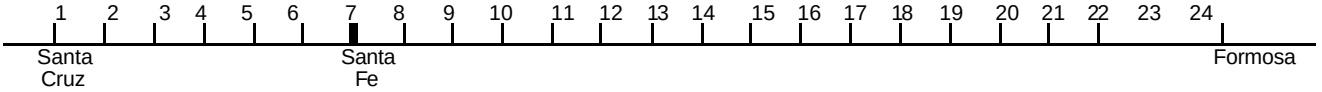

Fuente: 3.1. – 3.3. : Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

### 3.4. Porcentaje del gasto público consolidado dedicado a educación 2000

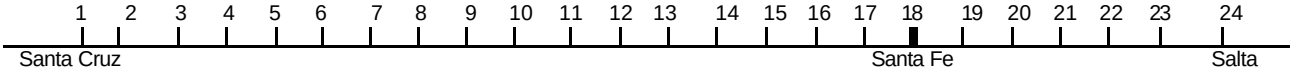



Fuente: Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2002), Gasto Público Educativo 1991-2000, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires.

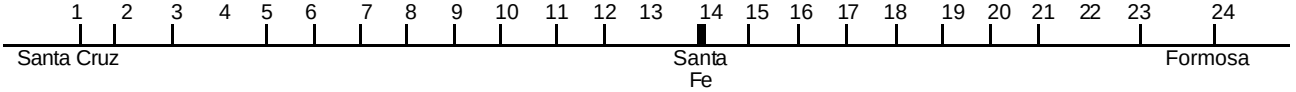
### 3.5. Crecimiento porcentual del gasto educativo 1993 –2000



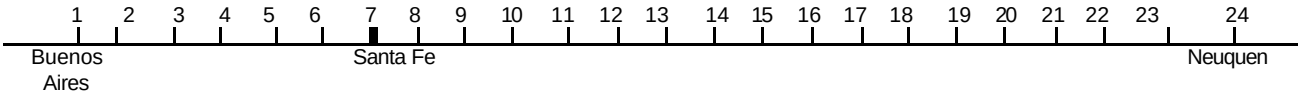

### 3.6. Gasto por alumno sector estatal 2000




### 3.7. Gasto por alumno sector privado 2000

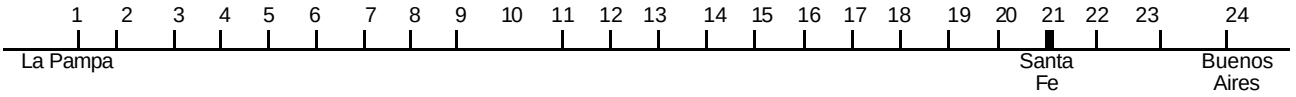



### 3.8. Gasto del nivel medio sobre el gasto en el nivel primario 2000




Fuente: 3.5 – 3.8: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2002), *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires.

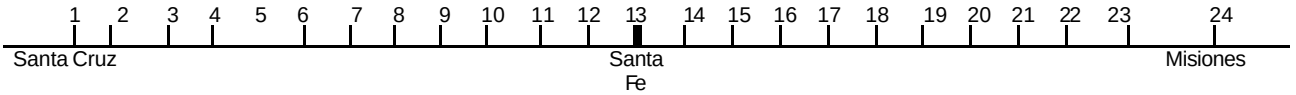
### 3.9. Gasto Nacional por alumno en programas 1993-2000



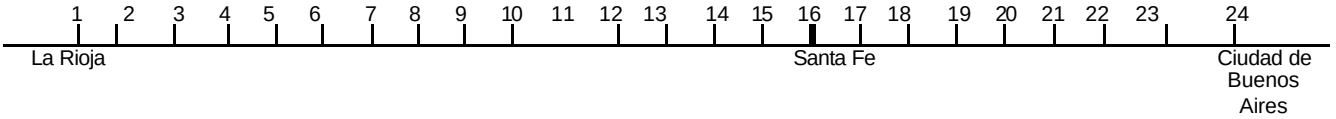

Fuente: Información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires.

## 4. *POLÍTICAS LABORALES*

### 4.1. Salario del maestro de grado - jornada simple - 10 años de antigüedad.

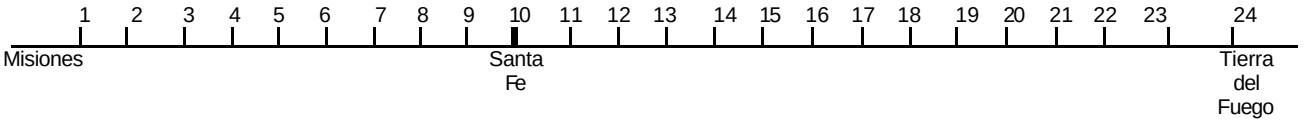



### 4.2. Salario docente frente al salario medio provincial.




Fuente: 4.1 y 4.2: Ministerio de Educación de la Nación, Programa de Estudios de Costos (2002

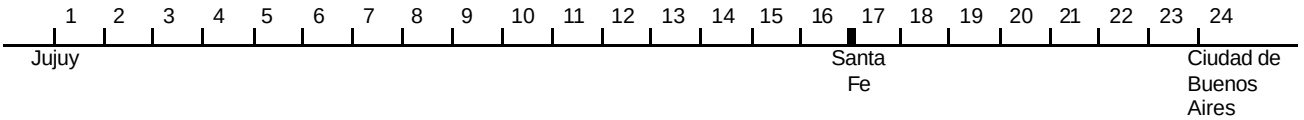
### 4.3. Incidencia del FONID (en %) en la masa salarial.




Fuente: Datos suministrados por CTERA .

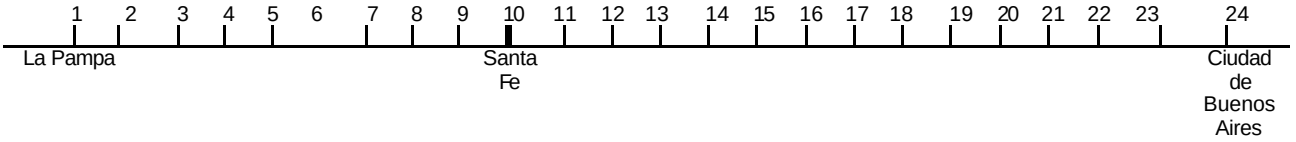
## 5. *SECTOR PRIVADO*

### 5.1. Crecimiento de la matrícula del sector privado / crecimiento matricular del sector estatal (1996-2000).

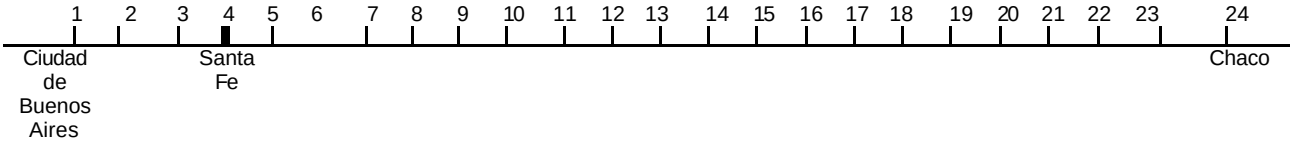



Fuente: Ministerio de Educación de la Nación, Dirección General Red Federal de Información. Relevamiento Anual 1996 y 2000, Buenos Aires

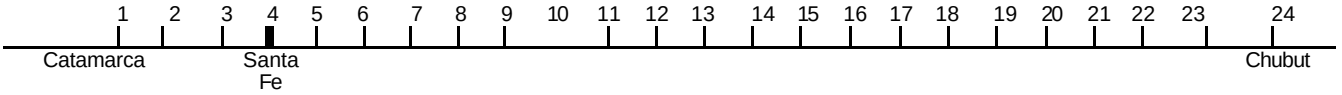
### 5.2. Gato público por alumno privado / gasto público por alumno estatal – 2000.



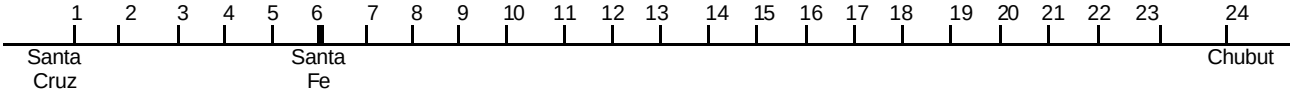

### 5.3. Porcentaje de alumnos en escuelas privadas 2000.




### 5.4. Porcentaje de escuelas con subvención 2000.




### 5.5. Porcentajes de escuelas confesionales 2000.




Fuente: 5.2 – 5.5: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, *Gasto Público Educativo 1991-2000*, Proyecto Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires, 2002, Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (2001) *Anuario Estadístico 2000*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, IDECE (sin fecha) *Anuario Estadístico 1996*, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.

# 16 BIBLIOGRAFÍA

AMSAFE, CTERA. *Pensando las Instituciones Educativas*, Módulo de Apoyatura bibliográfica. Instituto Rosita Ziperovich.

Antelo, Estanislao (comp.), *La escuela más allá del bien y del mal*. Ediciones AMSAFE, 2001.

Bidart Campos, G., "El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad" en Carmagnani, M., *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Braslavsky, C., "Conceptos centrales de política educativa: unidad y diferenciación" en *Revista Argentina de Educación*, Año 1, Nro. 2, Noviembre, 1982.

Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, Actividad Legislativa, periodo extraordinario 1/12/00 al 30/4/01, periodo ordinario 1/05/01 al 30/11/01. Año 2001.

Cantero, C.R., "Equidad en la escolarización de los adolescentes santafesinos", Actas II Congreso Internacional de Educación, Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, p.26, 2001.

Ceccini de Dallo, Ana María. *¿Quiénes Somos? Origen e identidad de los santafesinos*. El Litoral.

Ceconi, J., Ceconi, T. A., Ghilardi, M. F., *Educación para Todos. El caso de la educación santafesina*. IERAL Región Litoral.

Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos'94. Resultados Definitivos. Santa Fe.

Ceruti, Carlos, *Los primeros inmigrantes. Origen e identidad de los santafesinos*. El Litoral.

Constitución de la Provincia de Santa Fe, Bolentín Oficial, 18 de abril de 1962.

Convenio de Transferencia de Servicios Educativos Nacionales. Provincia de Santa Fe, 29 de diciembre de 1992, Ministerio de Cultura y Educación.

Decreto 2085. Creación de jardines de infantes. Septiembre 1998. Poder Ejecutivo Santa Fe.

Decreto 3021. Creación de jardines de infantes. Octubre 1999. Poder Ejecutivo Santa Fe.

Decreto 3176/92. Descentralización pedagógica y Administrativa Septiembre 1992.

Decreto N°2685. Titularización masiva. Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe 2001.

Decreto N°3667/94. Direcciones Regionales de Educación y Cultura. 1994.

Diario El Litoral, noticias sobre política educativa entre el 1 de enero 1991 y el 31 de diciembre de 2001.

Dinolfo, Miguel. *Legislación Escolar*. Santa Fe. Instituto Rosita Ziperovich.

Dirección Provincial de Educación Inicial, Primaria, Especial y Física, Acerca de la evaluación, Documento de Apoyo Curricular. Ministerio de Educación de la Provincia de

Santa Fe, 1999.

Dirección Provincial de Educación Inicial, Primaria, Especial y Física, Líneas de trabajo realizadas durante 1995-1999 y acciones en ejecución Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 1999.

Documento N° 4, Mapa Socioeducativo de la Pcia. de Santa Fe, Serie Estudios Especiales, 1999.

Dr. Dinolfo, Miguel, *Legislación Escolar*, Instituto de Formación Docente y Sindical Rosita Ziperovich, Santa Fe, mayo 2000.

Federación de Asociaciones cooperadoras escolares del departamento La Capital. Fondo de Asistencia Educativa Legislación y reglamentación. Provincia de Santa Fe.

Fritschy, Blanca (cop.), II Congreso Internacional de Educación: *La Equidad Educativa. Una cuestión de todos*, Universidad Católica de Santa Fe, Facultad de Ciencias de la Educación, Santa Fe, 20-22 de septiembre 2000.

Gobierno de Santa Fe. Propuesta curricular para el Primer ciclo. Nivel Inicial, 1997.

Gobierno de Santa Fe, Nivel Inicial, Evaluación y acreditación, 1998.

Hillar Puxxeddu, L., "Historia de la Educación Privada en la Provincia de Santa Fe", Primeras Jornadas Provinciales de educación privada, Gobierno de la provincia de santa fe, Ministerio de educación, Servicio Provincial de Enseñanza Privada, 1988.

JAEC. 5° Curso Arquidiocesano de Educación Católica, Febrero 2002.

La Capital. La ciudad de Rosario.

La Capital. La cuidad de Santa Fe.

Ley 6427. Gestión privada. Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Ley de Educación Privada. Provincia de Santa Fe.

Ley Provincial de Educación. Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, 1998.

Ministerio de Cultura y Educación. Convenio de transferencia de servicios educativos nacionales a la provincia de Santa Fe.

Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda (2001), Panorama Económico Provincial, Santa Fe, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Ministerio de Economía.

Ministerio de Educación de la provincia de Santa Fe. Gestión Educativa año 2001.

Ministerio de Educación. Disposición 0913/01. Gestión Privada.

Movimiento de los sin techo, El fracaso de la escuela en la marginalidad. Informe 1992.

Movimiento de los sin techo, La deserción escolar en la ciudad de Santa Fe, un desafío moral.

Nueva Enciclopedia de la Provincia de Santa Fe, Ediciones Sudamericana. Santa Fe. Tomo I.

Ossana, E. Y otros, "Una aproximación a la educación en Santa Fe de 1945 a 1983" en Puiggróss A., *Historia de la Educación en la Argentina VII. La educación en las Provincias (1945 - 1985 )*, Editorial Galerna, Argentina, 1997.

Ossana, E. Y otros, "Una aproximación a la educación santafesina de 1885 a 1945" en Puiggróss, A., *Historia de la Educación en la Argentina IV. La educación en las Provincias y Territorios Nacionales* (1885-1945), Editorial Galerna, Argentina, 1993.

Hillar Puxxeddu, L., *Las ciencias, enseñanza e investigación,* El Litoral N°31, 1988.

Hillar Puxxeddu, L., *Origen del topónimo "Cayastá" y su migración geográfica*. Santa Fe, 1992.

Hillar Puxxeddu, L., *Pensamiento, Acción y obra de Estanislao López*. Publicación Oficial de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 1986.

Resolución ministerial N°0511 / 21, Manual operativo de funcionamiento para los servicios de comedor escolar y copa de leche. Gobierno de la provincia de Santa Fe. Junio 2001.

Revista Nuestra Idea, una, dos, tres, mil ideas contra el pensamiento hegemónico. Año 3 N°6 Agosto, Septiembre de 2001.

Revista Nuestra Idea, una, dos, tres, mil ideas contra el pensamiento hegemónico. Año 3 N°7 Octubre Noviembre de 2001.

Revista Nuestra Idea, una, dos, tres, mil ideas contra el pensamiento hegemónico. Año 2 N°3 Octubre Noviembre de 1999.

Revista Nuestra Idea, una, dos, tres, mil ideas contra el pensamiento hegemónico. Año 3 N°5 Marzo 2001.

San Fabián Maroto, Cano García, García Requema. La Evaluación del PEI. Instituto Rosita Ziperovich.

Santa Fe Jornadas Nacionales de Historia del Federalismo. 1880-1986: La provincia de Santa Fe y el federalismo, Octubre 1986.

Servicio Provincial de Enseñanza Privada. Deberes y Obligaciones de SPEP.

Sturbin, A., 1983-1997: La política Educativa durante el período democrático, 1997.

Traverso, Carmen, Castro Paredes, Luis, Cómo avanzan los Proyectos Educativos Institucionales en la Provincia de Santa Fe. Informe del Primer Monitoreo Provincial del P.E.I., y de los avances que revela el Estudio Documental. Resultados, interpretación y sugerencias de trabajo institucional, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, PROyMES, Santa Fe, septiembre 1999

Traverso, C. y Castro Paredes, L., *El proyecto de Supervisión en la Provincia de Santa Fe,* Ministerio de Educación de la Pcia. de Santa Fe, Red Federal de Formación Docente Continua Cabecera Provincial, noviembre 1999.

Traverso, C. Y Castro Paredes, L.. El proyecto curricular institucional, cómo generarlo desde el proyecto educativo institucional. Ministerio de Educación y Cultura. PRODyMES, 2001.

Valia, Delia (comp). Proyecto educativo Institucional, Proyecto Curricular Institucional.

Instituto Rosita Ziperovich.

Vargas, Horacio, *Reutemannn, el conductor. La biografía no autorizada*, Ed. Homo Sapiens, Rosario, 1997

Zlauvinen, M.P., Marazzini, A.M., Bologna, G.G., (2001), "La experiencia del tercer ciclo de EGB rural en la Región III", Actas II Congreso Internacional de Educación, Universidad Católica de Santa Fe, Santa Fe, p.478.

## 17 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Sr. Alanis Rogelio, Periodista, Diario El Litoral, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
2. Sr. Aranda Adrián, Periodista, Diario El Litoral, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
3. Lic. Barberis Julio, Secretario General, Legal y Técnico Del Gobernador Obeid, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
4. Dr. Bayugar Pedro, Secretario General de SADOP Santa Fe, Capital Federal, Marzo de 2002.
5. Sr. Boeto Oscar, Encargado de Prensa del Ministerio De Educación (1980-2000), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
6. Ing. Bondesío Fernando, Ministro de Educación (1993-1995), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
7. Prof. Camaño Oscar, Director del Instituto Superior del Profesorado N°8 Almirante G.Brown, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
8. Prof. Cantero Adriana, Directora de La Región VI - Rosario (1996-2001) y Supervisora del Sector Privado, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
9. Prof. Cantero Carlos, Subsecretario de Educación (1995-1999), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
10. Sr. Castañeda Raul, Secretario General de La Federación de Cooperadora – Santa Fe-, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
11. Prof. Castelao Carmen, Jefa del Departamento de Innovaciones, Instituto Superior del Magisterio N°13, Provincia de Santa Fe, Marzo 2002.
12. Castro Paredes, Luis, Responsable diseño e implementación del modelo TEBE durante gestión Stanoevich, Buenos Aires, Abril 2002.
13. Lic. Cecconi Jorgelina, Co-Autora del Libro *Educación Para Todos*, Fundación IERAL, Regional Litoral, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
14. Sr. Cello Miguel, Periodista, LT 10, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

15. Sra. Chicco de Bersano Mirtha, Dirección General de Recursos Humanos, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
16. Sra. Coronel Ana, Dirección General de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
17. Sra. Daneri Graciela, Periodista, El Litoral, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
18. Sr. Dinucchi Fabian, Asesor del Ministro de Educación Sr. Alejandro Rébola (Coordinador De Prensa Y Protocolo), Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
19. Sr. Eusebio Javier, Coordinador PREGASE, Ministerio de Educación, Marzo de 2002.
20. Sr. Fenoglio Nestor, Periodista, Diario El Litoral, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
21. Sra. Ferreyra Susana, Coordinadora Pedagógica Región VI, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
22. Lic. Ghilardi Maria Fernanda, Investigadora y Co-Autora de *Educación Para Todos,* IERAL, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
23. Padre Grassi Mario, Director del Consejo Provincial de Educación Católica, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
24. Sra. Isaías Marcela, Periodista, Diario La Capital, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
25. Dr. Kauffman Ricardo, Ministro de Educación (1992), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
26. Dr. Kilibarda Danilo, Ministro de Educación (1992), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
27. Prof. Lamotta María del Carmen, Directora Provincial de Educación Superior, Perfeccionamiento Docente, Programación Y Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
28. Sra. Lopez de Stivala Rosalía, Supervisora de Polimodal Región VI, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
29. Sra. Lorenzo Inés, Directora del Instituto de Formación Superior "Castañeda", Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
30. Sr. Massei Ernesto, Personal de Planta de la Dirección de Administración, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
31. Lic. Menin Ovide, Investidador, Titular de la Cátedra "Psicología Evolutiva", Universidad Nacional de Rosario, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.
32. Prof. Mohamat Carlos Daniel, Director del Instituto Superior del Magisterio N° 13, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

33. Sra. Ojeda Sandra, Dirección General de Despacho. Personal de Planta a Cargo del DIME, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

34. Sra. Pacífico Andrea, Jefa Departamento de Desarrollo Curricular, Dirección Provincial de Educación Superior, Perfeccionamiento Docente, Programación y Desarrollo Curricular, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

35. Arq. Passeggi José María, Subsecretario de Educación (2000-2001), Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

36. Prof. Pavetto Esther, Jefa del Departamento de Investigación, Instituto Superior del Magisterio n° 13, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

37. Sra. Petinari María Claudia, Secretaria de Prensa Amsafe (Sección La Capital), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

38. Prof. Picca Viviana E., Directora Provincial de Educación Inicial, Primaria, Física y Especial, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

39. Lic. Puebla Susana, Investigadora, Titular de la cátedra "Política Educativa", Universidad Nacional de Rosario, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

40. Dr. Puxeddu Leo Hillar, Ministro de Educación (1991), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

41. Dra. Ramirez de Aglieri Stella Maris, Directora de la Regional IV, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

42. Ing. Rattaro Andrés Helio, Director de la Regional VI, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

43. Lic. Raviolo de Mascaró Martha, Directora Provincial de Educación Media y Técnica, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

44. Dr. Rébola Alejandro Angel, Ministro de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

45. Dr. Reibel Dardo Luis, Dirección Provincial de Relaciones Institucionales y Gremiales, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

46. Sra. Romano Claudia, Secretaria General Administrativa del Servicio Provincial de Enseñanza Privada, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

47. Prof. Sanchez Ediberto, Secretario General de AMSAFE (1991-1995), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

48. Sra. Santos Graciela, Directora de Despacho, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

49. Dr. Scarabino Julio Cesar Francisco, Subsecretario Coordinación Técnica y Administrativa, Ministerio de Educación y Cultura, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

50. Lic. Stalker Germán, Secretario Privado de la Ministro Stanoevich, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

51. Prof. Stanoevich María Rosa, Ministro de Educación (1996-1999), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

52. Sr. Strada Libio, Miembro de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Palacio Legislativo, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

53. Supervisor de Polimodal, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

54. Sra. Szewczuk Viviana E., Supervisora de EGB de la Región IV, Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

55. Prof. Tessa José María, Secretario General de AMSAFE (1995-2001), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

56. Traverso, Carmen, Responsable diseño e implementación modelo TEBE durante gestión Stanoevich, Buenos Aires, Abril 2002.

57. Prof. Trevignani Marta Visentín, Directora Provincial de Educación Inicial, Primaria, Especial y Física (1995-1999), Ministerio de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

58. Ing. Venecia Gualberto, Ministro de Educación (2000), Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

59. Sr. Villafañe, Secretario General de la Federación Cooperadoras, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

60. Dr. Wolf Alejandro, Ex Director de Servicio Provincial de Enseñanza Privada (2000-2001), Representante de las entidades patronales del consejo asesor del SPEP, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

61. Sr. Zilli Eduardo, Senador y miembro de la Comisión de Educación, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

62. Sra. Zully Degano, Asesor de la ministro Stanoevich y Directora de Asuntos Jurídicos, Provincia de Santa Fe, Marzo de 2002.

63. Prof. Romero Sergio, Secretario General de UDA, Capital Federal, Junio de 2002.