

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

Director: Axel Rivas

SANTIAGO DEL ESTERO
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Florencia Luci

Octubre de 2003

Informe Jurisdiccional N°13

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1 INTRODUCCIÓN.....	8
2 CONTEXTO PROVINCIAL Y EDUCATIVO.....	10
2.1 DATOS PROVINCIALES	10
2.2 DATOS EDUCATIVOS.....	15
2.3 MAPA DE PODER.....	22
3 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	24
3.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN.....	24
3.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN.....	30
4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....	31
5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN	34
6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	38
6.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES .	38
6.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES.....	42
6.3 EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO Y LA BATALLA POR EL PRESUPUESTO EDUCATIVO	44
7 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	45
7.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE.....	45
7.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	49
8 RELACIONES CON LA NACIÓN.....	50
9 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA	53
10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	56
11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	59
12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN	63
REFLEXIONES FINALES.....	65
ANEXO: SANTIAGO DEL ESTERO EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL .	67
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL	67
2. CONTEXTO EDUCATIVO	72
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	77
4. POLÍTICAS LABORALES	80
5. RELACIONES CON NACIÓN	82
6. REFORMA EDUCATIVA.....	83
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	83
8. SECTOR PRIVADO.....	84
BIBLIOGRAFÍA	85
ENTREVISTAS REALIZADAS.....	85

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto “**Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas**” desarrollado por el equipo del Área de Política Educativa de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), se ha indagado sobre los aspectos centrales de la política educativa durante la década del noventa.

El objetivo principal de este proyecto es el de realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación en cada una de las provincias, especialmente desde 1993, momento de modificación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción de la Ley Federal de Educación.

Con este propósito, se recurrió a la combinación de abordajes metodológicos cualitativos y cuantitativos. En el primer caso se partió de la sistematización de una gran cantidad de datos estadísticos sobre los distintos ejes temáticos considerados. Estos datos fueron complementados con 37 entrevistas realizadas con actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos diez años (ex ministros de educación, funcionarios del ministerio, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.). El presente informe es el resultado de la sistematización y análisis de este amplio material, comparado con el resto de las provincias.

Santiago del Estero es una provincia escasamente desarrollada en términos socioeconómicos y con una desfavorable inserción en el mercado nacional: es la **quinta jurisdicción con menor ingreso per cápita, la sexta con menor Índice de Desarrollo Humano y la primera con menor Producto Bruto Geográfico per cápita**¹. Si bien sus tasas de desempleo no son tan alarmantes como las nacionales (en gran medida debido a que es la **segunda provincia del país con mayor cantidad de empleados públicos cada 100 empleados del sector privado**) esta jurisdicción presenta, no obstante, indicadores sumamente desfavorables en lo que refiere a pobreza. En efecto, la tasa de empleo de la provincia para 2002 (10.1%) era siete puntos inferior a los valores regionales (17.3%) y nacionales (17.8), lo cual define a la provincia como la **tercera con menor desempleo del país**. Sin embargo, es la **cuarta con mayor cantidad de hogares en situación de pobreza**, en términos de NBI.

Por otra parte, esta **provincia es la que tiene mayor cantidad de población rural del país**, siendo el porcentaje de habitantes que reside en zonas urbanas (65.8%) muy inferior al promedio regional (78.2%) y más aún al nacional (89.3%). La vasta extensión provincial y el alto grado de ruralidad se concreta en una desigual distribución de los indicadores socioeconómicos, en donde las zonas rurales más alejadas presentan las peores cifras.

Esta jurisdicción cuenta, según datos de 2001, con 806.347 habitantes que ubican a la provincia como la doceava con mayor cantidad de población del país. Si bien Santiago del Estero tiene una trayectoria de escaso, o incluso regresivo, crecimiento demográfico, la variación que se observa entre las dos últimas ondas censales de 1991 y 2001 evidencia un

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

aumento poblacional del 20%, muy superior al crecimiento total del país (12.2%). Frente a estas variaciones, se exhibe como **la que más ha incrementado el porcentaje de habitantes en edad escolar del país** (situándose como la quinta con mayor porcentaje), demandando un esfuerzo extra la inclusión de estos niños dentro del sistema. En este contexto, la tasa de analfabetismo (6.6% en 2001) ubica a la provincia como **la quinta con mayor porcentaje de población analfabeta del país**. Al mismo tiempo, la tasa neta de escolarización, según datos de 2001, sitúa a esta jurisdicción por debajo de la media del país en todos los niveles educativos. En efecto, **Santiago del Estero es la quinta con menor tasa de escolarización para el nivel inicial, la tercera con respecto al nivel primario y la que menor escolarización ostenta en la educación media**.

El **sistema educativo** provincial posee 1710 establecimientos, de los cuales un 93% (1590) pertenecen al sector público. De este modo, los 236.251 alumnos se distribuyen en un 86.6% en este sector y el resto (13.4%) acuden al ámbito educativo privado. Estas cifras ubican a la provincia como la sexta con mayor cantidad de establecimientos y la doceava con mayor cantidad de alumnos del país, evidenciando grandes dimensiones. Si se observa la **evolución** que ha experimentado el sistema educativo entre 1996 y 2000, cabe destacar que Santiago del Estero es la **tercera provincia con menor crecimiento de matrícula**. Esto contrasta fuertemente con el hecho de que esta jurisdicción **es la que más ha incrementado el porcentaje de habitantes en edad escolar**, siendo la quinta del país con mayor porcentaje, y da cuenta de que **el acceso a la educación no se encuentra plenamente garantizado para todos los niños de la provincia**.

Dados estos indicadores, que evidencian el desfavorable escenario del sistema educativo provincial, es necesario analizar las características que asume la práctica política en esta jurisdicción. Para ello es ineludible, en primer lugar, contextualizar el **marco político** estructural en el cual se encuentra inserto el sistema educativo a fin de comprender las lógicas que definen su desenvolvimiento. En este sentido, un primer aspecto a resaltar es que la dinámica política santiagueña se encuentra conformada sobre la base de **prácticas sumamente tradicionalistas**, en las cuales la figura del caudillo, y el entramado de relaciones socio-políticas que dicha conformación social conlleva, adquiere preeminencia. De este modo, la "economía del favor" está fuertemente entroncada con la **dáviva de recursos públicos como forma de construir poder político**. Esta particular conformación del poder se encuentra reactualizada en la figura de **Carlos Juárez** quien, desde su primera gobernación en el año 1946, hegemoniza la disputa política local. De origen Justicialista, Juárez no sólo ha sido gobernador cinco veces en los últimos cincuenta años, sino que ha construido en su entorno un movimiento político que ha establecido, sobre la base de una fuerte impronta personalista, un sistema de relaciones de poder que alinean bajo su égida la dinámica provincial.

Ciertamente, el "juarismo" es más que una simple estructura político-partidaria instituyéndose, al mismo tiempo, en un factor clave para comprender la conformación socio-política santiagueña en general y la educativa en particular. Una de las especificidades que adquiere el **sistema educativo** en este contexto es la **subordinación al poder central y, consiguientemente, un gran ausencia de autonomía en el sector**. De igual modo, la poca trascendencia que parece tener el área educativa se manifiesta tanto en los constantes cambios de la máxima autoridad de la cartera como en el hecho de que este actor político, lejos de ser una figura de reconocida trayectoria y experiencia en el sector, es, en la mayoría de los casos, una figura sin peso ni experiencia en la gestión. Inscripta en el contexto político que describimos más arriba, la **Legislatura Provincial**, no se instituye en tanto un organismo

autónomo y representativo de la soberanía, sino que se encuentra **completamente subordinada al poder político**.

En este contexto, el funcionamiento de la **estructura legal** que atraviesa a la educación santiagueña, se caracteriza por un **constante incumplimiento de las normas y el avasallamiento permanente sobre los derechos de los docentes**. En efecto, un aspecto nodal en lo que hace a la puesta en forma de la ley es la labilidad de la frontera que separa la "norma" de los "usos políticos" que se realizan. De igual modo, la conformación de la **administración central de la educación santiagueña** se encuentra íntimamente vinculada con la cuestión de la inobservancia de los cuerpos normativos. Esto se evidencia, sobre todo, en la intervención gubernamental de los principales ámbitos de participación docente (Consejo General de Educación y Juntas de Calificaciones y Disciplina), lo cual impide la efectivización del gobierno educativo y la designación de los miembros docentes tal como lo prescribe la ley. Concretamente, el gobierno de la educación se encuentra regido tanto por el intervenido CGE como, principalmente, por la Secretaría de Estado de Educación y Cultura, en tanto órgano dependiente del Poder Ejecutivo. En suma, no se encuentran representados otros sectores de la comunidad docente.

Analizando la **situación financiera** de la provincia de Santiago del Estero, se observa que la misma ha asumido grandes variaciones a lo largo de la década analizada. Para interpretar este comportamiento es necesario mencionar la profunda **dependencia que tiene esta jurisdicción con respecto a los recursos provistos desde la Nación**. En efecto, la capacidad que ostenta la provincia de generar patrimonio propio es muy reducida, viéndose comprometidos, según datos de 2000, el 85,5% de los ingresos sobre la base de masa coparticipable. Estas cifras ubican a Santiago del Estero como la sexta jurisdicción con mayor porcentaje de ingresos de origen nacional.

Luego de experimentar un período de gran expansión del gasto en los primeros tres años, se llega a una situación de aguda crisis fiscal y política que devino en colapso a fines de 1993. Posteriormente a la intervención federal (figura legal que administró la provincia entre diciembre de 1993 y julio de 1995), la cual inicia un proceso de ajuste del gasto y achicamiento de las estructuras estatales, la cuarta gobernación de Carlos Juárez en 1995 inaugura un período en donde lo que se destaca es el saneamiento financiero y los resultados superavitarios de las cuentas provinciales, así como el pago en término de los salarios de la administración pública.

Es en este contexto que se debe analizar el **esfuerzo financiero que realiza la provincia por la educación**. En primer término, si se observa el **gasto en educación como porcentaje del gasto público total** se advierte una primera cuestión: Santiago ha aumentado sensiblemente el financiamiento educativo. En efecto, al iniciar la década Santiago del Estero destinaba un porcentaje similar al de la región -18.6% frente a 18.4%- pero inferior a los parámetros nacionales que ascendían al 24.3%. Esta cifra ha descripto un crecimiento sostenido llegando a rondar el 30% a mediados de la década, ubicando a Santiago como la **quinta jurisdicción que destina mayor porcentaje de su gasto total a educación y la octava con mayor crecimiento porcentual de este gasto**.

Si, por otra parte, se evalúa el **gasto que se ejecuta por alumno del sector público** se ve que éste ha sufrido un serio recorte entre los años 1994 y 1996 pasando de \$1015.8 a \$847.3 entre ambas fechas. Este achicamiento del gasto tiene que ver con el proceso de ajuste que se inicia con la intervención federal y la necesidad de sanear el fisco provincial. Recién en 1999

este indicador asumirá los valores que exhibía en 1994, superando nuevamente a la media del NOA y acercándose a la media nacional. De todos modos, **el promedio del gasto que ha destinado esta provincia por alumno del sector público entre 1994 y 2000 la sitúa como una de las cinco jurisdicciones que menos ha erogado** en este punto.

En síntesis, el análisis de estos dos indicadores del esfuerzo financiero por la educación dan cuenta de que, por más que Santiago sea una de las jurisdicciones del país que más porcentaje del gasto ejecutan en educación y que más se ha esforzado por aumentar este porcentaje, se ubica como una de las que menos gasto por alumno finalmente realiza. Frente a esto cabe recordar que esta provincia es una de las cinco con mayor cantidad de alumnos en edad escolar y una de las que presenta menores índices de escolarización, lo cual demuestra que **por más esfuerzo que efectúe la provincia por aumentar el porcentaje del gasto en educación éste resulta insuficiente para asegurar un acceso y permanencia en el sistema educativo igualitario para todos los niños.**

El análisis de las **condiciones laborales** de los docentes santiagueños debe partir necesariamente de una cuestión central que atraviesa el desenvolvimiento del sistema educativo y que es el constante incumplimiento de muchas de las normas que regulan la carrera docente y el consiguiente uso discrecional del otorgamiento de cargos. En este contexto, **el llamado a concurso para la titularización de los cargos no ha sido frecuente** y lo que más bien se ha dado es la sanción de leyes de titularización masiva como medida paliatoria frente a momentos de alto grado de conflictividad sindical.

A partir de la crisis de 1993, y posteriormente con la llegada de Juárez al poder en 1995, se producen una serie de recortes en el gasto educativo que en varios aspectos afectan a las condiciones laborales de los docentes. Un primer punto a recalcar son los **recortes salariales** que se ejecutan tanto en 1993 como en 1995. En el primer año éstos se dieron como consecuencia de la sanción de la Ley omnibus n° 6015 que estipuló disminuciones entre el orden del 10 y el 40% para salarios mayores a \$700 y según fuera el monto de éste. En 1995 se producen nuevas reducciones por decreto para salarios por encima de estos montos y no se les abona a todos los docentes por igual la asignación correspondiente al salario familiar.

Frente a estas cuestiones los **sindicatos docentes provinciales** han estado muy presentes, llevado adelante el reclamo docente y ostentando una capacidad de agencia relativamente importante. Santiago del Estero cuenta con numerosos gremios docentes, los cuales se pueden clasificar en dos grupos: los llamados "combativos" y los "oficialistas". Dentro del primer conjunto encontramos, conformando a la Intergremial Docente, al sindicato de media CISADEMS -la agrupación que tiene la mayor cantidad de afiliados-, al gremio de los docentes privados -SADOP- y el sindicato de los educadores técnicos -AMET-. El sector oficialista se encuentra conformado fundamentalmente por AESyA -gremio base de la CTERA-, el Sindicato de Maestros y por UDA.

La década del noventa, que suponía un desligamiento por parte de la Nación de las "cargas" jurisdiccionales, puso -paradójicamente- a las instancias provincial y nacional más cerca que antes. En lo que respecta a lo educativo, nos referimos básicamente a la transferencia de las escuelas a las provincias y la sanción de la Ley Federal de Educación. En este contexto, al momento de evaluar los **vínculos que se entretajan entre la Nación y la provincia** en la década que nos ocupa, es necesario **diferenciar distintos niveles de análisis**. Por un lado, cabe recordar la estrecha subordinación financiera que es ostensible en Santiago del Estero con respecto a los fondos provistos desde la Nación y que condiciona fuertemente

la vinculación entre ambas instancias de gobierno. A esto se suma una cuestión clave como es la histórica enemistad entre Carlos Juárez y Carlos Menem, ambos caudillos del primer peronismo. Esta tradicional rivalidad, que fue fuertemente exaltada por los entrevistados, parece tener cierta traducción en cuanto al desenvolvimiento de las relaciones que tienen que ver con lo educativo. En efecto, si se observan las transferencias por alumno que se ejecutaron con motivo del Pacto Federal Educativo y el Plan Social se evidencia que esta suma (\$256.4) similar a la de la media nacional (\$252.5), sitúa a Santiago en una posición intermedia, comparativamente con el resto de las jurisdicciones, en cuanto al dinero por alumno que recibieron. Teniendo en cuenta las características de extrema necesidad de la provincia (las cuales se evidencian al analizar, entre otras cosas, los indicadores de pobreza y la mayoría de los índices educativos) se concluye que esta provincia no fue favorecida por estas erogaciones del Estado central. Es decir, aparentemente puede sostenerse la hipótesis de que las rivalidades que existieron a nivel gubernamental se tradujeron en desventajas económicas para el área educativa santiagueña.

Por otro lado, la **transferencia de las escuelas medias en el año 1993** supuso, asimismo, que se entablara un diálogo entre las administraciones centrales y jurisdiccionales. Según los entrevistados, la transferencia de estos establecimientos implicó un gran impacto en el presupuesto debido a la equiparación salarial que debía efectivizarse a los docentes transferidos. Es decir, la descentralización de los servicios educativos involucró, para las provincias con menor capacidad fiscal propia, un arduo esfuerzo presupuestario.

En cuanto al proceso que rodeó a la implementación de la Ley Federal, un aspecto sobresaliente fue el fuerte **posicionamiento del gobierno provincial** en relación con un discurso que dejó claro de primera mano que **los cambios educativos a llevarse adelante no implicarían la pérdida de las fuentes laborales**. Esto es resaltado por los entrevistados como uno de los motivos principales por los cuales la oposición a la reforma en esta provincia no adquirió los altos grados de conflictividad que acontecieron en otras jurisdicciones.

De esta forma, la **aplicación de la reforma educativa** en la provincia comienza en el año 1995 con una serie de experiencias piloto que irían dando forma a la nueva estructura de niveles propuesta por la Ley Federal. En ese año el gobierno de la intervención federal dicta el Decreto N° 0367 que estipula los plazos y la forma en que se adecuará la transformación en la provincia. Así, en ese año comienzan a desarrollarse una serie de experiencias para poner en marcha la nueva estructura de niveles que estipula la Ley. Según los últimos datos sistematizados a nivel nacional, la cantidad de alumnos en la nueva distribución alcanza, hacia el año 2000, la cobertura del 51.4% de la matrícula, cifra superior al porcentaje de implementación de la región (43.8%) pero inferior a la media nacional (68.2%).

Por otro lado, la implementación de la transformación educativa implicaba la **elaboración de políticas pedagógicas y curriculares nuevas**. En el caso de Santiago del Estero caben mencionarse dos cuestiones: por un lado, el Estado santiagueño contaba con escasa tradición de gestión pedagógica y planificación curricular autónoma y, por otra parte, esta provincia es una de las pocas que no admitió fondos nacionales para la elaboración de los nuevos diseños curriculares. En efecto, la provincia convocó la conformación de una comisión de elaboración curricular con docentes locales que serían "afectados" a este trabajo. De esta forma, el gasto se reducía a contratar suplentes al frente de los alumnos cuyos docentes se destinaban al trabajo curricular y se evitaba contraer una deuda con la Nación.

Por último, cabe mencionar algunas particularidades del **sector privado** en la provincia. El mismo, que según datos de 2000 representaba el 13.4% de la matrícula provincial, tiene una larga tradición e importancia en la conformación del sistema educativo provincial de la mano de la Iglesia Católica. Tal como aconteció en muchas otras provincias del país, la Iglesia ha cumplido tempranamente un rol propulsor en cuanto a lo educativo, gestionando sus propios establecimientos con una “finalidad social” que intentó compensar las desigualdades. En efecto, la corporación eclesial, ofrece un servicio educativo relativamente económico y extendido a todos los confines de la amplia geografía provincial.

La transferencia de estos establecimientos a la órbita provincial conllevaba la necesidad de conformar algún tipo de estructura gubernamental que albergara los procesos administrativos y pedagógicos que ahora competirían a la provincia. Así, en 1992 se da creación al Servicio Provincial de Educación Privada, que toma forma definitiva recién en 1994 cuando, mediante el Decreto 1043, se aprueba su planta funcional. Asimismo, este órgano es el encargado de ejecutar y planificar la **política de subsidios** al sector. En lo que respecta al porcentaje de transferencias que el Estado provincial ejecuta al sector privado cabe resaltar el importante aumento que se percibe entre 1994, cuando éstas rondaban el 2.8% del gasto educativo provincial, y 1995 en donde pasan a establecerse en el 9.4%, evidenciando un incremento de más del 300%. Este incremento está relacionado, por un lado, con la carga financiera que implicó la transferencia y, por otro, con la conformación presupuestaria del SPEP.

En síntesis, el sistema educativo santiagueño parte de condiciones sumamente desfavorables en cuanto a la mayoría de los indicadores que describen su composición y se encuentra en una posición debilitada en lo que refiere al desarrollo de políticas para el área. La dinámica política central condiciona fuertemente el desenvolvimiento del sector y le imprime su lógica particular, centrada en la inobservancia de los cuerpos normativos y la discrecionalidad. Dadas estas condiciones no es de extrañar la desfavorable inserción del sistema educativo santiagueño en el contexto de la educación nacional.

1 INTRODUCCIÓN

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

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

se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

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

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

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

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

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

Finalmente, deseamos agradecer a cada uno de los actores entrevistados por su tiempo y su disponibilidad para brindarnos datos, informes y nuevos contactos que hicieron posible este trabajo. A su vez, no queremos dejar de mencionar a todos aquellos que nos ayudaron a concertar las entrevistas y buscar la información requerida.

2 CONTEXTO PROVINCIAL Y EDUCATIVO

2.1 DATOS PROVINCIALES

Santiago del Estero suele ser caracterizada como caso paradigmático de provincia “atrasada”, pobre y con una conformación socio-política de raigambre tradicionalista en donde predominan las formas clientelares de distribución de los recursos. Frente a una “época de oro” situada en el período virreinal, en donde Santiago era “Madre de Ciudades”, se contraponen la actual situación de decaimiento y desazón por parte de sus pobladores, que se sustenta sobre la evidencia de indicadores socio-económicos sumamente desalentadores.

La ciudad de Santiago del Estero fue fundada en el año 1553, erigida como la capital de la Gobernación del Tucumán. Siguiendo a Carlos Zurita (1999) se pueden delimitar tres períodos en la historia provincial: un período virreinal de hegemonía regional (1553-1700), una fase transicional de aislamiento (1700-1810) y un período nacional en donde lo particular era el rol periférico permanente (1810-en adelante). La primera etapa, caracterizada por la conquista y el poblamiento, primero, y por la consolidación de la administración colonial, después, giraba en torno a la encomienda y a la reducción de la población originaria en pos de desarrollar las primeras producciones agrícolas. En el segundo momento, se conforma un tipo de economía cerrada sobre la base de la producción agropecuaria tradicional y en donde comienzan a surgir y a consolidarse las primeras elites locales. Por último, el período nacional se subdivide en una primera etapa de organización política (1810-1880), luego una fase de afianzamiento de una economía abierta dependiente (1880-1945), y finalmente una modernización y urbanización incipiente (1945 a la fecha).

Esta última fase, de mediados del siglo pasado a la fecha, se define por el fin de las migraciones externas (principalmente de españoles, italianos y árabes) y la profundización del éxodo poblacional (hacia fuera de la provincia primero y hacia su capital después), que manifiesta la marginación de la estructura agropecuaria santiagueña frente a la pampa húmeda y su incapacidad para retener a la población rural. Por otra parte, ante el agotamiento de las elites tradicionales locales comienza a darse un incipiente proceso de urbanización en el conglomerado Santiago del Estero-La Banda y el desarrollo de actividades privadas. No obstante, en este período es el Estado provincial el principal proveedor de empleo e influencia social. En esta estructura se asienta el modelo “juarista” de construcción del poder político-económico³.

³ El calificativo refiere a la figura de Carlos Juárez, principal caudillo local y gobernador de la provincia en cinco oportunidades, quien ha dominado la contienda política provincial desde la última mitad del siglo pasado (ampliaremos esto en el siguiente apartado referido al marco político).

La provincia se extiende sobre una llanura subtropical que ocupa 136.351 km², posee un clima de suma aridez y elevadas temperaturas la mayor parte del año y un invierno corto. A comienzos de siglo la zona se distinguía por la presencia de bosques de maderas duras (especialmente algarrobo y quebracho) que constituían la principal actividad productiva; éstos sufrieron una tala indiscriminada que acentuó la aridez y la desertificación de los suelos (Zurita, 1999). La estructura productiva de la provincia se caracteriza por la coexistencia de diversas formas de organización de la actividad agropecuaria en el marco de una desfavorable inserción en el mercado nacional: estancias tradicionales, fincas medianas más modernas y unidades campesinas distribuidas a lo largo de todo el territorio provincial⁴. La actividad industrial se encuentra escasamente desarrollada, como define Carlos Zurita: “Santiago del Estero es un caso de desarrollo dependiente sin industrialización, con alto peso del sector público y los servicios en el nivel urbano y con un sector agropecuario segmentado” (op. cit, p. 48).

Santiago del Estero cuenta, según datos de 2001, con 806.347 habitantes que llevan a la provincia a ser la doceava jurisdicción con mayor cantidad de población del país⁵. Frente a esta cifra, la provincia se sitúa como la **quinta con mayor cantidad de habitantes en edad escolar** y como la que más ha incrementado este porcentaje en el país. Si bien, como dijimos, Santiago tiene una trayectoria de escaso, o incluso regresivo, crecimiento demográfico⁶, la variación que se observa entre las dos últimas ondas censales de 1991 y 2001 evidencia un aumento poblacional del 20%, muy superior al crecimiento total del país (12.2%), lo cual probablemente explique el incremento de la cantidad de habitantes en edad escolar. Ante este crecimiento se observa que la tasa de analfabetismo, que ascendía en 1991 al 9.5%, superando las medias regional (7.1%) y nacional (5.7%) y ubicando a la provincia como la tercera con mayor analfabetismo, desciende un 30.9% hacia el año 2001, mejorando la situación relativa santiagueña. No obstante, la provincia es **la quinta con mayor analfabetismo del país**. Al mismo tiempo, tal como lo muestra el Cuadro 1, los porcentajes de población con primaria y secundaria completa son muy inferiores a los de la región y del resto del país, evidenciando la crítica situación santiagueña, que se presenta como la **tercera provincia con mayor población con la primaria y la secundaria incompleta**.

Tal como se ve en el Cuadro 1, Santiago del Estero es una jurisdicción eminentemente rural, siendo el porcentaje de población que habita en zonas urbanas (65.8%) muy inferior al promedio regional (78.2%) y más aún al nacional (89.3%). A pesar de haber incrementado el porcentaje de urbanización en 5 puntos porcentuales entre 1991 y 2001, es la **provincia que tiene mayor cantidad de población rural del país**. Según datos de 1991, el 38.2% de sus habitantes vivía en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), cifra que superaba a la media de la región (33.3%) y la media del país (19.9%). Hacia 2001 la provincia siguió la tendencia general y redujo este índice en un 18%, disminución más pronunciada que la

⁴ La organización de estas unidades campesinas dio origen al MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero) uno de los movimientos sociales más importantes de la última década.

⁵ En el Anexo del presente informe se presentan los cuadros que exponen la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones.

⁶ Según el Mapa socioeducativo de la provincia del Santiago del Estero (Serie de Estudios Especiales Documento N° 5, Ministerio de Cultura y Educación, 1999) el crecimiento poblacional de la provincia fue siempre altamente inferior al del conjunto del país. Este comportamiento se explica por el agotamiento de la actividad forestal y las condiciones adversas para otras explotaciones, lo cual conllevó importantes emigraciones que alcanzaron entre los años '40 y '60 cifras regresivas que superaron al crecimiento vegetativo total.

regional (16.4%) y la nacional (11.3%). No obstante esta variación favorable, la provincia es la **cuarta con mayor cantidad de hogares en situación de pobreza**, en términos de NBI.

Por otra parte, cabe aclarar que, teniendo en cuenta un estudio realizado por el Ministerio de Educación de la Nación,⁷ la distribución de los indicadores mencionados se da muy diversamente en el interior de los 27 departamentos que componen la provincia, poniendo de manifiesto la profunda desigualdad interna de la estructura provincial. En efecto, el porcentaje de hogares con NBI, por ejemplo, va desde valores que rondan el 22% en las ciudades más grandes (Capital y La Banda) hasta el 60% en **áreas rurales, que poseen los índices más altos de pobreza**. Lo mismo ocurre con los demás indicadores que dan cuenta, tanto de la conformación socioeconómica, como de la propiamente educativa. Esta característica se suma al **alto grado de concentración poblacional** que tiene esta jurisdicción, la cual posee casi la mitad de su población (un 45%) en las dos ciudades mencionadas, seguidas por un conjunto de cuatro localidades que reúnen alrededor del 5% cada una (Río Hondo 6.7%, Robles 4.8%, Choya 4.6% y Gral. Taboada 4.4%) y, finalmente, la población restante se distribuye en los otros 21 departamentos, los cuales no superan individualmente el 4% del total.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Santiago del Estero	Media Región NOA	Media País	Santiago del Estero	Media Región NOA	Media País	Santiago del Estero	Media Región NOA	Media País
Cantidad de habitantes	671.988	691.362	1.345.718	806.347	840.473	1.509.331	20,0	21,6	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	216.525	215.466	347.756	238.769	238.800	366.835	10,3	10,8	5,5
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	9,5	7,1	5,7	6,6	4,9	3,9	-30,9	-31,3	-31,2
	Santiago del Estero	Total Región NOA	Total País	Santiago del Estero	Total Región NOA	Total País	Santiago del Estero	Total Región NOA	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	38,2	33,3	19,9	31,3	27,8	17,7	-18,1	-16,4	-11,3
% de la población que vive en zonas urbanas	60,7	74,3	87,2	65,8	78,2	89,3	8,4	5,2	2,4
% de la población con primaria completa	60,5	69,3	76,3	69,3	77,3	82,1	14,4	11,4	7,6
% de la población con secundaria completa	17,5	21,5	25,6	23,2	28,4	33,2	32,6	32,0	29,6

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

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

⁷ Mapa socioeducativo de la provincia del Santiago del Estero, Serie de Estudios Especiales Documento N° 5, Ministerio de Cultura y Educación, 1999.

El Cuadro 2 complementa la información arriba descripta con algunos **indicadores socio-económicos**. El índice de desarrollo humano (IDH), que permite evaluar el grado de mejora alcanzado por la provincia en una serie de dimensiones (esperanza de vida, educación, calidad de vida, entre otros), ha experimentado un crecimiento entre los años 1995 y 2000 (5.5%) superior al de la media del NOA (4.3%) y del total del país (3.9%), llevando a Santiago a ser la segunda provincia con mayor variación positiva. Por otra parte, el ingreso *per cápita* para esos mismos años ha crecido en un 49.6%, frente los inferiores aumentos que ostenta la región (41.5%) y la media del país (39.7%), estas cifras llevan a la provincia a ser la sexta jurisdicción que más incrementó su ingreso. No obstante estas mejoras, es la **quinta provincia del país con menor ingreso per cápita, la sexta con menor IDH y la primera con menor Producto Bruto Geográfico per cápita**.

La tasa de empleo de la provincia para 2002 (10.1%) era siete puntos inferior a los valores regionales (17.3%) y nacionales (17.8), lo cual define a la provincia como la **tercera con menor desempleo del país**. Una posible explicación del bajo índice de desocupación puede realizarse señalando dos cuestiones: por un lado, el bajo nivel de participación laboral (Zurita, 1999) y, por otro, la importante oferta de empleo público que sostiene la provincia y que se evidencia como uno de los principales mecanismos de construcción del poder. En efecto, tal como se verifica en el Cuadro 3 cada 100 empleados del sector privado 112 corresponden al sector público, cifra que casi duplica a la media del país. De esta forma, Santiago es la **segunda provincia del país con mayor cantidad de empleados públicos cada 100 empleados del sector privado**.

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	S. del Estero	Media Región NOA	Media País	S. del Estero	Media NOA	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,76	0,76	0,78	5,5	4,3	3,9
IDH ampliado	0,42	0,34	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	3.621	3.656	4.946	49,6	41,5	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	S. del Estero	Media Región NOA	Total País	S. del Estero	Media Región NOA	Total País
Brecha de ingresos*	19,3	19,3	20,4	69,3	65,2	77,4
Tasa de desempleo	10,1	17,3	17,8	17,4	31,6	7,2

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

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se propone medir algunas de las dimensiones esenciales del desarrollo humano. El índice busca reflejar características estructurales y de largo plazo del desarrollo. Los indicadores utilizados son: 1) Longevidad: esperanza de vida al nacer (años), 2) Nivel Educativo: combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderación de dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (ponderación de un tercio), 3) Nivel de Vida: PBI per cápita. El IDH es un valor de varía de 0 a 1.

En IDH Ampliado (IDHA), se añadió a la medición de la longevidad, la tasa de mortalidad infantil por causas reducibles, al nivel educacional la tasa de sobre-edda en la escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

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

Cuadro 3 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	Santiago del Estero	Media País	Santiago del Estero	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	112	66	-21.2	-13.1
Empleados públicos cada mil habitantes	48	51	4.1	-1.2

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

Otra cuestión a tener en cuenta es el **impacto de la crisis de fines de 2001** sobre la estructura social de la provincia. Tal como se evidencia en el Cuadro 4, Santiago es una de las jurisdicciones que, si bien aumentaron notablemente sus indicadores de pobreza e indigencia en el marco de esta crisis, se vieron menos afectadas comparativamente que el resto de las provincias. En efecto, según los datos de 2001 Santiago era la octava provincia con mayor índice de indigencia y la séptima con mayor pobreza, hacia 2002 estas posiciones asumen el treceavo y onceavo lugar, respectivamente, siendo la tercera que menos empeoró su posición relativa. Una posible explicación de esta estabilidad podría ensayarse teniendo en cuenta la importante extensión del empleo público en la provincia, la cual, sumada a la solvencia fiscal del Estado provincial (que pudo seguir pagando los salarios al día), habrían generado un clima menos propicio para el impacto de la crisis sobre estos indicadores.

Al mismo tiempo, y como otra característica a tener en cuenta, cabe aclarar que el sector privado de la provincia se encuentra íntimamente vinculado al sector público. En efecto, según nos informaron la mayoría de los entrevistados, los lazos que unen a ambos sectores son estrechos, viviendo un gran segmento del sector privado de las prebendas y contratos estatales. Esto implica que buena parte de este sector, se vio favorecido por la solvencia fiscal del Estado, lo cual actuó positivamente sobre los efectos de la crisis. No obstante, cabe aclarar que, tal como veremos en el apartado referido a las políticas laborales, los salarios tanto públicos como privados (a partir de los cuales se mide la pobreza y la indigencia) han sufrido serios ajustes.

Cuadro 4 - Porcentaje de población bajo la línea de pobreza e indigencia

	2002		Variación 2001-2002	
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza
Santiago del Estero-La Banda	27,8	60,2	63,5	22,1
Media de aglomerados urbanos del NOA	29,3	62,8	86,1	30,8
Media del total de aglomerados urbanos *	25,8	54,5	101,5	42,1

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

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

En síntesis, Santiago del Estero es una jurisdicción escasamente desarrollada en términos productivos y con una desfavorable inserción en el mercado nacional. Si bien sus tasas de desempleo no son tan alarmantes como las nacionales (en gran medida debido a la extensión del empleo público) esta jurisdicción presenta, no obstante, indicadores sumamente desfavorables en lo que refiere a pobreza. Por otra parte, si bien los índices que expresan el desarrollo social de la región (analfabetismo, desarrollo humano, estudios completos, etc) muestran una leve tendencia a la mejoría en los últimos años, no alcanzan a asumir una posición relativamente favorable. Al mismo tiempo, la vasta extensión provincial y el alto grado de ruralidad, redundan en una desigual distribución de los indicadores socio-económicos, en donde las zonas rurales más alejadas presentan las peores cifras.

2.2 DATOS EDUCATIVOS

Tal como se observa en el Cuadro 5, el **sistema educativo** de la provincia de Santiago del Estero posee 1710 establecimientos, de los cuales un 93% (1590) pertenecen al sector público y el resto (120) al sector privado. Por otra parte, los 236.251 alumnos se distribuyen en un 86.6% en el sector público y el resto (13.4%) acuden al sector privado. Estas cifras ubican a la provincia como la sexta con mayor cantidad de establecimientos y la doceava con mayor cantidad de alumnos del país, evidenciando las grandes dimensiones del sistema educativo.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos		1.710	1.590	93,0	120	7,0
	Alumnos		236.251	204.613	86,6	31.638	13,4
	Cargos Docentes		13.370	10.912	81,6	2.458	18,4
	Hs. Cátedra *		78.436	59.326	75,6	19.110	24,4
Educación Común	Total	Establecimientos	1.528	1.417	92,7	111	7,3
		Unidades Educativas	1.978	1.749	88,4	229	11,6
		Alumnos	226.613	195.523	86,3	31.090	13,7
		Cargos Docentes	12.747	10.478	82,2	2.269	17,8
		Hs. Cátedra *	74.256	55.178	74,3	19.078	25,7
	Inicial	Unidades Educativas	384	335	87,2	49	12,8
		Alumnos	27.265	23.585	86,5	3.680	13,5
		Cargos Docentes	1.477	1.209	81,9	268	18,1
		Hs. Cátedra *	114	0	0,0	114	100,0
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	1.239	1.194	96,4	45	3,6
		Alumnos	139.296	128.263	92,1	11.033	7,9
		Cargos Docentes	7.843	7.106	90,6	737	9,4
		Hs. Cátedra *	772	450	58,3	322	41,7
	EGB 3	Unidades Educativas	156	93	59,6	63	40,4
		Alumnos	26.648	18.922	71,0	7.726	29,0
		Cargos Docentes	1.257	708	56,3	549	43,7
		Hs. Cátedra *	25.391	17.087	67,3	8.304	32,7
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	150	95	63,3	55	36,7
		Alumnos	23.753	18.043	76,0	5.710	24,0
		Cargos Docentes	1.745	1.191	68,3	554	31,7
		Hs. Cátedra *	37.951	30.140	79,4	7.811	20,6
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	49	32	65,3	17	34,7
		Alumnos	9.651	6.710	69,5	2.941	30,5
		Cargos Docentes	425	264	62,1	161	37,9
Hs. Cátedra *		10.028	7.501	74,8	2.527	25,2	

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

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

Si se observa la **evolución** que ha experimentado el sistema educativo entre 1996 y 2000, cabe destacar que Santiago del Estero es la **tercera provincia con menor crecimiento de matrícula**. Esto contrasta fuertemente con el hecho de que esta jurisdicción **es la que más ha incrementado el porcentaje de habitantes en edad escolar**, siendo la quinta del país con mayor porcentaje y da cuenta de que **el acceso a la educación no se encuentra plenamente garantizado para todos los niños de la provincia**.

En este contexto, se advierte un **mayor dinamismo del sector privado frente al público** (Cuadro 6). En efecto, la matrícula de aquel sector se incrementó un 20% (siendo Santiago la octava provincia que más creció) mientras que la del sector público lo hizo en un 3.8% (siendo la cuarta que menos incremento tuvo). Por otro lado, la evolución de la cantidad de establecimientos sufrió una variación negativa (-0.23%) que, al ser desglosada por sector, evidencia la fuerte disminución en el conjunto de establecimientos públicos (-1.18%, 19 establecimientos menos) por oposición al crecimiento del 14.3% del sector privado, que lleva a Santiago a ser la séptima provincia que más creció. Esta situación de mayor dinamismo y crecimiento del sector privado se ha evidenciado, asimismo, en varias de las jurisdicciones

visitadas (tanto en lo que refiere al incremento de bs subsidios dirigidos al sector como al aumento de la cantidad de establecimientos, entre otras cuestiones), dando cuenta del rol que asume el Estado frente a la educación en esta época, que evidencia el avance de la formación privada frente a la pública.

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

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	223.491	197.136	26.355	236.251	204.613	31.638	5,71	3,79	20,05
Establecimientos	1.714	1.609	105	1.710	1.590	120	-0,23	-1,18	14,29
Alumnos/establ.	130	123	251	138	129	264	5,96	5,03	5,04

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

El tránsito de los alumnos a través del sistema educativo puede ser interpretado sobre la base de la mención de algunos indicadores de rendimiento. En primer término, tal como se observa en el Cuadro 7, la tasa neta de escolarización según datos de 2001 sitúa a la provincia en todos los niveles por debajo de la media del país. En efecto, en comparación con el conjunto de las provincias, **Santiago del Estero es la quinta jurisdicción con menor tasa de escolarización para el nivel inicial, la tercera con respecto al nivel primario y la que menor escolarización ostenta en la educación media.**

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	S. del Estero	Media País	S. del Estero	Media País
Inicial	66,8	75,7	s/d	s/d
Primario	93,3	94,7	0,6	-0,8
Secundario	49,1	66,1	17,9	15,9

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

El Cuadro 8 muestra algunos **indicadores educativos** que describen el año 1999. De su lectura se desprenden dos patrones principales: en primer lugar, Santiago del Estero manifiesta, en términos generales, **peores resultados para EGB1 y 2 y EGB3 que los que muestra la media de la región y el país.** En segundo lugar, cabe destacar la alteración con respecto a este punto que se evidencia en **el nivel polimodal**, el cual **presenta, en la mayoría de los indicadores, mejores resultados que ambas medias.** Particularmente sobresalientes son las tasas de abandono interanual en la **EGB1 y 2 y EGB3**, las cuales duplican a la media nacional (4% en EGB1 y 2 frente al 2% nacional y 16.8% en EGB3 frente al 7.7% nacional) y llevan a la provincia a ser la cuarta del país con mayor abandono en EGB1 y 2 y la segunda

con mayor abandono en EGB3. Al mismo tiempo, la alta sobreedad que se manifiesta en la EGB1 y 2 (38.5%), supera en 17 puntos a la media nacional (21.4%) y en 10 a la regional (28.6%). Por su parte, el egreso en la EGB3 (52.8%) es comparativamente bajo en relación con el 75.3% que ostenta la media nacional y el 68.6% de la regional. El único indicador que se evidencia relativamente favorable en estos niveles es la tasa de repitencia de la EGB3 (5.6%), la cual es inferior a la de la región (6.6%) y a la de la nación (8.2%), situando a la provincia como la sexta del país con menor repitencia en este nivel (por el contrario es la segunda con mayor repitencia en EGB1 y 2).

En forma opuesta a estos números, en el nivel **polimodal** las cifras son más alentadoras. En primer término, cabe destacar la mayor tasa de promoción que tiene este nivel (83.5%) frente a la región (79.6%) y la media del país (81.4%). Al mismo tiempo, la tasa de egreso supera en más de 8 puntos porcentuales a ambas medias y la tasa de abandono (11.2%) es menor que la del NOA (14.3%) y la del total país (13.6%), situando a la provincia como la novena con menor abandono en este nivel. El único indicador en polimodal que se eleva por sobre la media del país -en tres puntos porcentuales- es la tasa de sobreedad que, sin embargo, no supera a la regional. Inversamente, la repitencia (5.3%) es mayor que la de la región (6.2%) pero menor a la nacional (4.9%).

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Santiago del Estero	84,2	77,6	83,5
	Media Región NOA	89,2	83,3	79,6
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Santiago del Estero	4,0	16,8	11,2
	Media Región NOA	2,4	10,2	14,3
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Santiago del Estero	11,8	5,6	5,3
	Media Región NOA	8,4	6,6	6,2
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Santiago del Estero	38,5	42,0	39,0
	Media Región NOA	28,6	40,8	43,7
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Santiago del Estero	75,7	52,8	68,3
	Media Región NOA	85,0	68,6	59,0
	Media País	87,9	75,3	60,7

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

El Cuadro 9 muestra la evolución de los indicadores arriba mencionados entre los años 1996 y 1999. De la lectura de los datos no se deducen comportamientos uniformes que permitan hablar de tendencias claras en la provincia. En efecto, la EGB1 y 2 incrementó su tasa de promoción efectiva en casi un 3% superando los aumentos que experimentaron la región (0.5%) y el resto del país (0.2%), al mismo tiempo, su tasa de repitencia disminuyó en más del 9% mientras que en la región y en el total país sufrieron aumentos considerables (14.6% y 8.6% respectivamente). El resto de los indicadores para este nivel muestran resultados relativamente favorables. Por el contrario, la EGB3 muestra tendencias negativas en la mayoría de las tasas; ejemplo de esto es la escasa variación en la promoción efectiva que

ostenta este nivel (0.8%) frente al aumento que lograron la región (12.4%) y la media país (7.4)%. Igualmente, la tasa de abandono interanual, que fue reducida en casi un 40% tanto a nivel regional como nacional, sufrió en Santiago un aumento de casi el 2%, llevando a la provincia a ser la tercera con mayor crecimiento del abandono en este nivel; similares números se observan en la tasa de egreso. Finalmente, el polimodal muestra tendencias favorables, entre las cuales se destaca una disminución del 40% del abandono y un aumento del 39.7% del egreso, ambas cifras superan ampliamente las dos medias señaladas. En síntesis, la evolución más regresiva en cuanto a las tasas mencionadas se manifiesta en la EGB3 lo cual, sumado a los bajos valores porcentuales que alcanza para esos mismos indicadores, lleva a poner el foco en la situación crítica de este nivel.

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Santiago del Estero	2,9	0,8	10,3
	Media Región NOA	0,5	12,4	5,4
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Santiago del Estero	-21,6	1,8	-40,4
	Media Región NOA	-26,7	-39,4	-12,0
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Santiago del Estero	-9,2	-15,2	-3,6
	Media Región NOA	14,6	-31,8	-27,6
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Santiago del Estero	15,3	28,8	37,8
	Media Región NOA	8,5	23,8	31,9
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Santiago del Estero	10,2	0,4	39,7
	Media Región NOA	8,4	30,4	11,7
	Media País	4,4	25,1	6,1

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

Los resultados que alcanza la provincia en los **Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)** constituyen otro dato a partir del cual deducir ciertas características educativas de la provincia. En primer lugar, en relación con los resultados que alcanzaron los alumnos en **6to grado** se observa una tendencia clara: Santiago del Estero se ubica en todos los años (1996 a 2000) levemente por debajo de los parámetros de la región y marcadamente por debajo del total del país. No obstante, si se tiene en cuenta la evolución de los indicadores se observa que entre los años 1996 y 1998 la diferencia con respecto a la media nacional rondaba o superaba los 10 puntos porcentuales mientras que a partir de 1999 comienza a disminuir esa brecha para rondar en 2000 los 6 puntos. Con respecto a la región, la diferencia permanece inmutable en los 3 puntos. Los valores mencionados sitúan a la provincia como la **cuarta del país con peores resultados en los ONE en el año 2000**; no obstante cabe mencionar que es la quinta jurisdicción que más ha mejorado su posición relativa con respecto a 1996 en donde se ubicaba como la segunda con peores resultados.

Si se advierten los resultados de la **finalización del secundario** entre los años 1993 y 2000 se ve que la diferencia con respecto a los resultados que se obtuvieron en el total del país es muy amplia, estando en ciertas oportunidades por debajo de los 18 puntos porcentuales y no manifestando una propensión a la mejoría. Nuevamente, la diferencia con respecto a la media de la región es menor, varía entre uno y 6 puntos porcentuales, al mismo tiempo que no evidencia una tendencia clara. En este nivel, la provincia se sitúa como la **tercera del país con peores resultados**.

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

Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	Santiago del Estero	n/c	n/c	56,0	37,4
	Media Región NOA	n/c	n/c	57,7	38,4
	Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994	Santiago del Estero	n/c	n/c	62,0	39,3
	Media Región NOA	n/c	n/c	63,2	45,8
	Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995	Santiago del Estero	n/c	n/c	54,5	38,4
	Media Región NOA	n/c	n/c	57,6	44,1
	Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
1996	Santiago del Estero	47,7	36,0	50,5	41,9
	Media Región NOA	50,0	39,3	51,9	45,9
	Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
1997	Santiago del Estero	48,5	42,1	54,5	49,1
	Media Región NOA	50,5	46,3	56,2	51,6
	Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
1998	Santiago del Estero	53,9	55,8	55,8	50,3
	Media Región NOA	56,7	58,4	57,0	53,2
	Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
1999	Santiago del Estero	49,4	54,3	53,7	54,1
	Media Región NOA	50,5	57,4	54,1	57,2
	Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
2000	Santiago del Estero	55,0	52,1	47,3	47,2
	Media Región NOA	57,6	54,2	50,4	52,0
	Total País	61,6	57,9	59,1	61,3

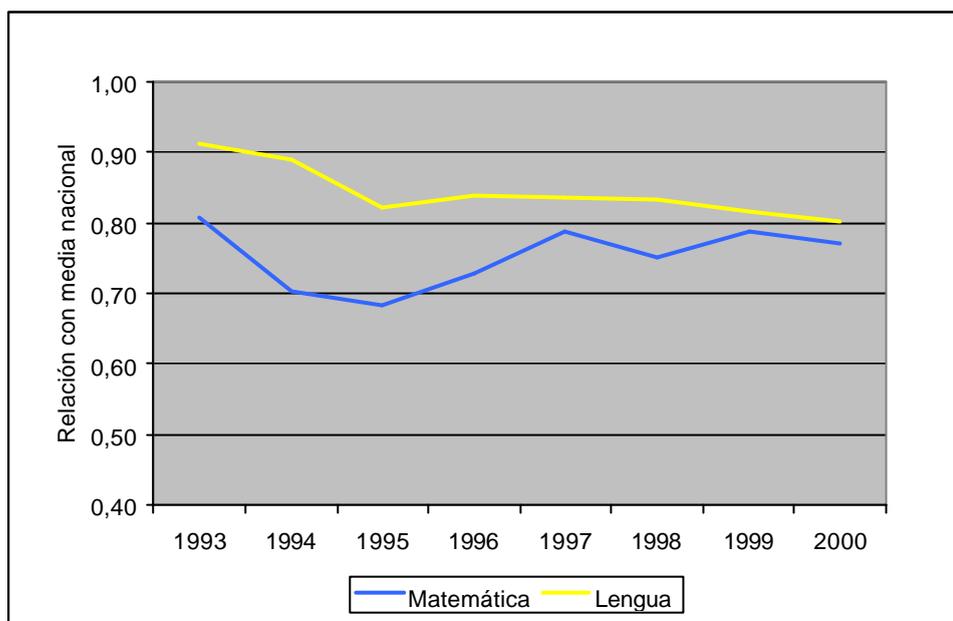
n/c = no corresponde

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

Los Gráficos 1 y 2 posibilitan una mejor visualización de lo arriba mencionado. Allí se observa la distancia con respecto a la media nacional (1.00), en donde Santiago se ubica siempre por debajo de este parámetro. Al mismo tiempo, se evidencia la tendencia a la mejora que describimos para 6to año de EGB que disminuye su distancia con respecto a los resultados nacionales (Gráfico 2) y la propensión estable o incluso decreciente de la finalización del secundario (Gráfico 1). Con respecto a este último punto, cabe resaltar los constantes peores resultados que se observan en matemática, por oposición a los de lengua,

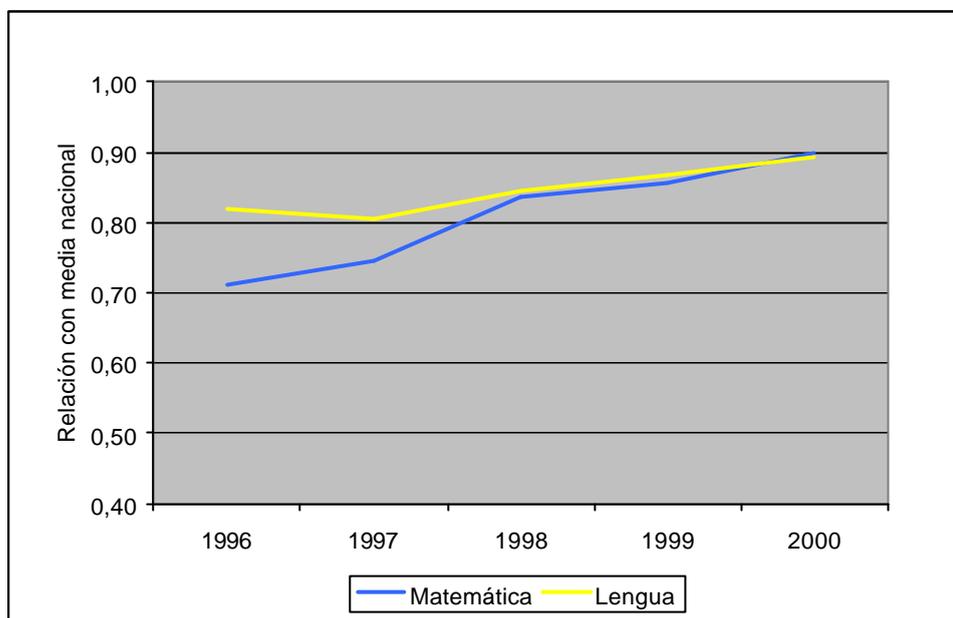
lo cual sugiere poner el foco de la ejecución de políticas (pedagógicas, de capacitación) en esta cuestión.

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



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

Gráfico 2 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 6° Año de EGB (media nacional = 1)



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

En suma, el sistema educativo santiagueño se presenta, a primera vista, como relativamente extendido y con amplias dimensiones. No obstante, un primer dato a resaltar es que el escaso crecimiento matricular no parece absorber el gran incremento del porcentaje de habitantes en edad escolar. Esto redundaría en la no inclusión de niños en el sistema escolar y evidencia por qué Santiago es una de las provincias con menores tasas de escolarización del país. Sobre esta base, el análisis de los principales indicadores que se utilizan para describir la educación provincial, muestra resultados sumamente desalentadores que no alcanzan a recoger algunas tendencias a la mejoría que se dan en ciertos índices. Por lo tanto, tanto los indicadores educativos (repitencia, sobreedad, abandono, promoción) como las pruebas de evaluación de la calidad sitúan a esta provincia en los últimos peldaños del orden nacional.

2.3 MAPA DE PODER DE LA EDUCACIÓN

Para finalizar esta primera caracterización sobre la educación santiagueña, es necesario presentar, aunque sea sintéticamente, a los principales actores que delimitan las relaciones de poder en lo relativo al sistema educativo.

La provincia de Santiago del Estero sustenta sus relaciones de poder político-económico sobre la base de un fuerte personalismo, en el cual la figura del **gobernador** es determinante en cuanto a las políticas educativas. Los organismos que hacen a lo propiamente educacional están fuertemente subordinados a esta primera instancia y carecen de peso político propio. El **gobierno de la educación** sufrió varias modificaciones a lo largo de la década en cuestión, tal

como veremos en el apartado correspondiente a la administración central. Las principales decisiones son tomadas por el gobernador y el ministro de gobierno, justicia y culto⁸ que son los actores que delinean la política educativa a seguir. En un segundo plano de importancia se encuentran la Secretaría de Educación y el Consejo General de Educación (CGE), los cuales fueron definidos por sus propias autoridades como simples “administradores” del sistema educativo en concordancia con las directrices que se estipulan desde la gobernación⁹. Por su parte, la educación privada tiene en el Servicio Provincial de Educación Privada (SPEP) al ente gubernamental que coordina lo relativo a este sector, que ostenta en la provincia un lugar de peso relativo dada la relevancia de este tipo de educación.

Según se analizará en el próximo apartado, la concentración del poder político en la figura del gobernador no permite la constitución de instancias opositoras fuertes. En este sentido, la **Legislatura** provincial constituye un mero apéndice del Poder Ejecutivo y es constantemente manipulada en función de las necesidades del gobierno. Con todo, la **Iglesia Católica** encarnó hasta fines de la década pasada, momento en que fallece el obispo Gerardo Sueldo, un lugar de resistencia al modelo juarista, acogiendo en su seno a las figuras políticas y académicas disidentes¹⁰.

Por el lado docente, dentro del amplio mosaico que definen los **sindicatos** (tal como se analizará en el apartado referido a las políticas laborales) pueden destacarse tres agrupaciones que ciertamente efectivizan el reclamo del sector: el sindicato de media CISADEMS, la agrupación de los docentes privados SADOP y el gremio de la educación técnica AMET. El resto de las agrupaciones (AESYA y UDA principalmente) han jugado un rol funcional al poder político.

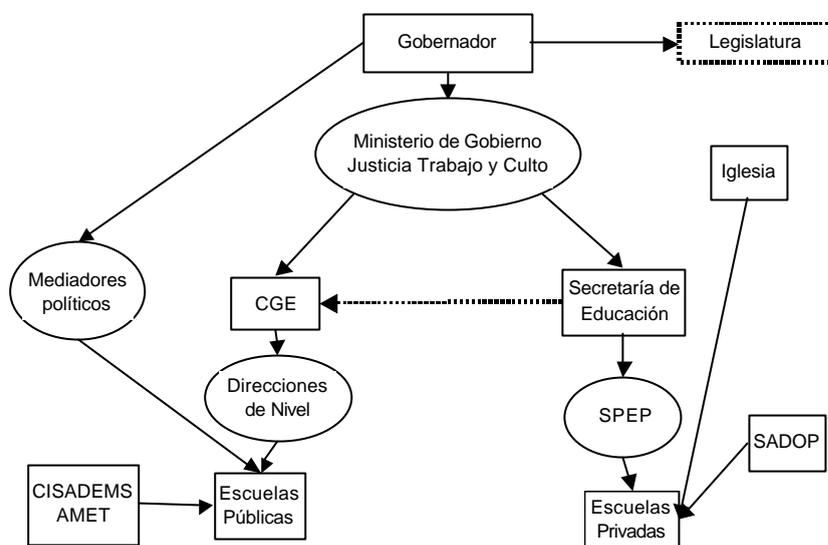
Por último, cabe resaltar como actores de peso que intervienen en el sistema educativo a la inmensa red clientelar que constituyen los **mediadores políticos** (“punteros”). En efecto, dada la intervención, por parte del gobierno, de los organismos que definen las políticas laborales de los docentes (el CGE y las Juntas de Calificaciones) el acceso a los cargos queda determinado en muchos de los casos por la cercanía y vinculación a estos agentes.

⁸ En 1998 se sancionó la Ley 6441 que establece la diferenciación entre el anterior Ministerio de Gobierno, Justicia, Culto y Educación por la configuración de Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto y Secretaría de Educación (otorgando a la ex Subsecretaría de Educación mayor rango institucional). Al momento de realizarse el trabajo de campo en la provincia esta Ley no se encontraba formalizada en este aspecto y dicho Ministerio continuaba predominando en cuanto a las decisiones más estructurales del sistema educativo.

⁹ Entrevistas realizadas a Amada de Bueno, secretaria de educación, y Dora Santillán, presidente del CGE, en abril de 2003.

¹⁰ Esta situación se conjuga con el manifiesto anticlericalismo de Carlos Juárez quien, en 1995, prohíbe a sus funcionarios acudir a la Iglesia (Entrevista realizada a Marisa Silveti, docente e investigadora de la UNSA, abril de 2003).

Diagrama 1. Mapa de poder de la educación santiagueña.



3 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

3.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN

Para comprender el desenvolvimiento y las características del gobierno de la educación en Santiago del Estero es necesario, en primer lugar, hacer una breve síntesis de la historia política reciente de la provincia. Esto es importante para contextualizar, por un lado, el marco político estructural en el cual se encuentra inserto el sistema educativo y, por otra parte, debido a la preeminencia que adquiere la conformación política central sobre la dinámica educativa provincial.

A partir de la descomposición de la administración colonial a mediados del siglo XIX, la historia política de Santiago del Estero ha estado caracterizada por la presencia de configuraciones familiares hegemónicas que, estructuradas en torno a un caudillo principal, dominaron la contienda político-económica (Zurita, 1999). Esta particular construcción del poder sigue vigente aún hoy bajo la figura de Carlos Juárez, quien, desde su primera gobernación en el año 1946, hegemoniza la disputa política local. La **figura del caudillo**, y el entramado de relaciones políticas que dicha conformación social conlleva, es una cuestión clave para analizar la dinámica santiagueña. En ésta, la “economía del favor” está fuertemente entroncada con la dádiva de recursos públicos como forma de construir poder político.

De origen Justicialista, **Carlos Juárez**, no sólo ha sido gobernador cinco veces en los últimos cincuenta años sino que ha erigido en su entorno un movimiento político que ha establecido, sobre la base de una fuerte **impronta personalista**, un sistema de relaciones de

poder que alinean bajo su égida la dinámica provincial. Esta característica de la política santiagueña puede ser explicada a partir de analizar “la forma dominante de la distribución de bienes materiales y simbólicos asociada más al intercambio personal que a una dinámica de derechos en sentido clásico” (Vommaro, 2003:229). En efecto, **la extensa red clientelar sobre la cual se asienta la estructura partidaria del peronismo** provee recursos no sólo de subsistencia básica (ropa, alimentos) sino que también determina, muchas veces, tanto el acceso a cargos públicos como a las contrataciones por parte del Estado. Como lo expresa Vommaro: “en una provincia en la que la economía depende en gran medida de los fondos públicos, es fuerte el arraigo de estas lógicas patrimoniales y clientelares” (op. cit.:232).

Según un informe realizado por la Universidad Católica de Santiago del Estero, la tergiversación de la representación política en la provincia se basa sobre los siguientes dispositivos: mecanismos clientelares en la elección de los representantes, distribución discrecional de fondos y bienes del Estado, sistema desproporcional de reparto de bancas en los órganos parlamentarios, decisión arbitraria del uso de Ley de Lemas, ausencia de deliberación real y previa a la toma de decisiones, ausencia real de división de poderes, ejercicio del poder como facultad limitada y discrecional, ausencia de mecanismos de participación directa y creación de consensos¹¹. Éstos son algunos de los factores que dan cuenta de la conformación política santiagueña, la cual parece dirimirse bajo formas tradicionalistas (cuasi-feudales) de dominación.

Cuadro 11 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gobernador	César Iturre	Carlos Mujica	Carlos Mujica / Fernando Lobo	Juan Schiaretta (inter-ventor)	Juan Schiaretta / Carlos Juárez	Carlos Juárez		Carlos Juárez / Darío Moreno	Darío Moreno	Carlos Juárez		Carlos Díaz	Nina Juárez
Partido	PJ												
Secretario de Educación	Víctor Ledesma	Luis Lascano	Pablo di Lucca	Graciela Saber de Muñoz	Graciela Saber de Muñoz / Ubaldo Luengo	Ubaldo Luengo	Omar Juárez	Omar Juárez / Nora Carnaño de Crespin	Fidelia Ponce	Norma de Sayago		Fidelia Ponce	Teresa Maldonado / Amada de Bueno

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

En este contexto, el retorno de la democracia en 1983 vio suceder la tercera gobernación de Carlos Juárez quien termina su mandato sin grandes sobresaltos en 1987. Su sucesor, César Iturre, había sido hombre leal de Juárez y había llegado al cargo de su mano. No obstante, ciertas desavenencias con el gran caudillo llevan a Iturre a correrse de su ala, dando creación a la “corriente renovadora”. De esta forma, Iturre terminará normalmente su gestión y será un hombre suyo, Carlos Mujica, quien resulte victorioso en las siguientes elecciones de

¹¹ Cátedra abierta “Santiago del Estero”, Documento de trabajo N° 1, Universidad Católica de Santiago del Estero, 2003, pág. 38.

1991. La suerte de Mujica, quien asume la gobernación provincial a fines de ese año, no será equivalente a la de sus predecesores. En efecto, al promediar su mandato éste se verá atravesado por una de las peores crisis financieras que vivirá una jurisdicción argentina, inaugurando el ciclo de protestas que recorrerá la geografía nacional. Lo que se llamó “el **santiagueñazo**” fue la conclusión de esta crisis, que involucró, hacia mediados de diciembre de 1993, una serie de estallidos sociales que pusieron a la provincia literalmente en llamas¹². El episodio seguido fue la intervención federal que, bajo la figura de Juan Schiaretti, administró la provincia desde el 18 de diciembre de 1993 hasta el 6 de julio de 1995.

La “**época de la intervención**” es recordada por los santiagueños como un período oscuro de la historia reciente provincial y en cuyo seno, lejos de sanearse la provincia, se dieron los actos más corruptos y sombríos de la década. Luego de esta etapa trágica, el retorno del líder es esperado con gran expectativa. Efectivamente, Juárez vuelve en 1995 ganando la gobernación por abrumadora mayoría para “poner en orden” a la provincia¹³. Su objetivo será reconstruir la economía jurisdiccional sobre la base de la reducción del déficit fiscal y el aumento de la obra pública; adquirirá así la estampa de “gran administrador”. Su contrafigura y esposa, María Mercedes “Nina” Aragonés de Juárez, sería la encargada de gestionar el brazo social del gobierno. En efecto, Nina, en tanto presidente de la Rama Femenina¹⁴, encarna el “corazón” del juarismo llevando adelante la asistencia social y consumando la eficacia del matrimonio Juárez.

El comportamiento vacilante y arbitrario de **Carlos Juárez** en cuanto a los cargos que iría ocupando el resto de la década no invalidó su hegemonía al frente de la provincia sino, al contrario, parece haberla reforzado dados los resultados eleccionarios posteriores. En 1998 Juárez dispone que la Legislatura provincial lo nombre senador junto a su esposa, aunque fuera gobernador en funciones, desplazando al candidato que él mismo había nombrado. Los manejos discrecionales de las estructuras legales le han permitido al ex gobernador moverse libremente en cuanto a lo normativo. Esto se refleja tanto en este caso como, asimismo, en los usos a conveniencia que se han hecho de la Ley de Lemas utilizándola o no según la ocasión particular, dependiendo de las fuerzas relativas que ostentó el juarismo en diferentes elecciones.

En 1998, luego de renunciar al cargo de gobernador, asume la gobernación su vice - Darío Moreno- quien finalizará su mandato. Las elecciones de 1999 vuelven a tener como protagonista de la contienda al gran caudillo, que asume su quinta gobernación en diciembre de 1999 junto a su esposa como vicegobernadora. Tal como se analizó: “*para Juárez, la elección*

¹² No nos extenderemos aquí sobre las características que adquirió el santiagueñazo, cuya manifestación más visible fue el incendio y devastación de agencias públicas y de casas de funcionarios -incluida la del propio Carlos Juárez- acusados de la crisis que sobrevino en la provincia. Para un interesante análisis del mismo ver Marina Farinetti: “Violencia y risa contra la política en el santiagueñazo. Indagación sobre el significado de una rebelión popular”, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

¹³ La paradoja de la política admite que el gran caudillo, cuya vivienda personal había sido incendiada menos de dos años atrás como manifestación de la bronca que cundió en el santiagueñazo, resulte altamente victorioso en las elecciones de 1995.

¹⁴ El juarismo en la provincia se encuentra organizado en cuatro ramas, las cuales responden a la figura del líder: la generación intermedia, la rama sindical, la rama del partido y la rama femenina que agrupa a las mujeres del movimiento. Según Gabriel Vommaro la organización en ramas responde a la necesidad de canalizar internamente los conflictos del partido (op. cit., 2003).

a gobernador de 1999 constituía una oportunidad para reafirmar su liderazgo, tanto al interior del PJ como en la provincia en general” (Vommaro, 2003:241). Su victoria afianza su hegemonía en la provincia y refuerza su imagen de “ordenador y administrador”, luego de que a partir de su anterior gobierno en 1995 haya logrado **ordenar las cuentas provinciales y disminuir el déficit del Estado a cero**, pasando a ser Santiago una de las pocas provincias superavitarias del país. A fines de 2001, tras postularse Juárez como senador y Nina como diputada nacional, la pareja dirigente renuncia nuevamente a sus cargos de gobernador y vicegobernadora para asumir estas nuevas funciones, demostrando otra vez su capacidad para reordenar con sus movimientos las fuerzas políticas provinciales. El entonces presidente de la Cámara de Diputados, Carlos Díaz, es designado para concluir los meses de mandato restantes.

En 2002 se produce un nuevo llamado a elecciones (adelantando la fecha que originalmente estaba prevista para 2003), en las cuales Juárez presenta a su candidato, y anterior gobernador, Carlos Díaz. Éste resulta electo en los comicios de septiembre de 2002, pero renuncia enigmáticamente a los 23 días de asumir. Finalmente, luego de varias semanas de indefinición, el 12 de diciembre asume la gobernación quien había sido electa vicegobernadora, María Mercedes Aragonés de Juárez¹⁵. Tanto la prensa local como nacional tuvo en primera plana la cuestión de la renuncia del gobernador Díaz, a escasos días de su asunción. Se habló de la simpatía de éste con Carlos Menem (enemigo político histórico de Juárez) y el opuesto acercamiento que estaría operando el caudillo santiagueño con las vertientes duhaldistas, en pleno período de elecciones nacionales. Los medios declaraban afirmaciones tales como la siguiente: “*distintas fuentes del Gobierno nacional, coincidieron en un punto: no habría que buscar en estos episodios una vinculación con la eterna pelea Duhalde-Menem. Muchos se aferraron a esa hipótesis porque Díaz simpatiza con Carlos Menem, en tanto su ahora ex protector Juárez abreva en el espacio no menemista que lidera Eduardo Duhalde*”¹⁶.

Más allá de la veracidad de esta hipótesis, su puesta en circulación en los principales medios del país da cuenta de su viabilidad como variable explicativa e ilustra el poder del juarismo en la provincia. Una de las características centrales del estilo de gobierno de Carlos Juárez es el hecho de no dejar que otras figuras adquieran predominancia en la escena política local. Son varios los casos, presentes tanto en los recuerdos y representaciones de los santiagueños como en los medios de comunicación, en que se dieron repentinas dimisiones, desapariciones de la escena pública y hasta encarcelamientos dudosos de figuras relacionadas con el poder político. Estos hechos, en apariencia, contribuyen a la configuración de un clima de inseguridad frente a la posible disidencia. Efectivamente, sobran las anécdotas que relatan la persecución a las figuras opositoras y el control que se ejerce sobre los individuos, sobre todo de los que tienen relación con los recursos públicos (que en Santiago es la gran mayoría). No es este el lugar para hacer un análisis extenso de las características del juarismo, sólo nos limitamos a señalar algunas dimensiones que resultan útiles para entender la dinámica provincial ya que, en este caso, las vinculaciones entre el poder político y el desenvolvimiento del sistema educativo son, tal vez, más estrechas que en otros casos provinciales, estando la cuestión educativa sumamente determinada por los vaivenes de las altas esferas de gobierno.

¹⁵ Quién por su “grave estado de salud” no habría podido hacerlo con antelación.

¹⁶ “Santiago cambia el gobernador pero la crisis se mantiene abierta”, *Diario Clarín*, 26/11/2002.

Efectivamente, el “juarismo” es más que una simple estructura político-partidaria, instituyéndose, por el contrario, en un factor clave para comprender la conformación socio-política santiagueña en general y la educativa en particular. Una de las especificidades que adquiere el **sistema educativo** en el contexto que describimos es la **completa subordinación al poder central y, consiguientemente, la total ausencia de autonomía del sector**. La poca trascendencia que parece tener el área educativa se manifiesta tanto en los constantes cambios de la máxima autoridad de la cartera como en el hecho de que este actor político, lejos de ser una figura de reconocida trayectoria y experiencia en el sector, es, en la mayoría de los casos, una figura sin peso ni experiencia en la gestión. Según señalaba una entrevistada: “La secretaria de educación no tiene importancia política. No ponen gente con capacidad de gestión sino personas fácilmente manejables, esto siempre ha sido así en los últimos años, en los lugares clave ponen docentes primarios o jubilados, no existe proyecto educativo”¹⁷. Aparentemente la decisión de las políticas educativas a seguir no parece gestarse en el ámbito de la Secretaría de Educación sino que se dirime en otras esferas de gobierno. Tal como señalaba otro entrevistado: “en la Secretaría de Educación ponen a personas a quienes puedan dominar, personalidades de bajo perfil, leales al partido”¹⁸. Esta percepción es compartida por la mayoría de los entrevistados consultados quienes han enfatizado esta cuestión: “no importa quién es la secretaria de educación, nadie lo sabe, cambian todo el tiempo. No hay conducción, no interesa quién es”¹⁹. Asimismo, una funcionaria de planta de la Secretaría de Educación nos comentaba: “no hay continuidad entre ministros, Educación no tiene autonomía, el CGE está intervenido”²⁰.

En lo que a esto respecta, analizando los años noventa parece necesario distinguir el período que abarca los primeros tres años de la década, previos a la intervención federal, en donde la cartera educativa -en ese entonces Ministerio- parecía ostentar una mayor jerarquía²¹. En efecto, tal como se ve en el Cuadro 11, los gobiernos de César Iturre y Carlos Mujica tuvieron como ministros de educación a personas fuertes que lideraron el área. Según uno de sus protagonistas: “Educación era prioritario en el gobierno de Iturre. Se pensaron líneas de política educativa sobre todo en vistas a la expansión del servicio. Lascano es de la misma línea política, continúa con la misma política educativa”. Asimismo, este actor destaca que “fue la primera vez que se hace un plan educativo de 4 años (con capacitación, edificación escolar, reformas legales) esa fue la guía de trabajo, nunca más hubo un plan educativo. Además se legalizaron las organizaciones educativas, la Constitución Provincial exigía que los vocales tengan acuerdo de la Legislatura y hubo elecciones en el CGE, las últimas fueron en el 92”²².

Los indicadores que permiten evaluar de un modo comparativamente más favorable a esta época son la jerarquización de la cartera (que de Subsecretaría devino Ministerio), la puesta en forma del gobierno de la educación (el llamado a elecciones para cubrir las vocalías docentes del CGE) y un aparente interés por avanzar en ciertas cuestiones que hacen a lo pedagógico. Al mismo tiempo, la presencia de figuras políticas más fuertes en el área da

¹⁷ Entrevista realizada a María Imelda Ramos, diputada ARI, abril de 2003.

¹⁸ Entrevista realizada a un periodista de un importante medio local, abril de 2003.

¹⁹ Entrevista realizada a Elsa Hernández, docente e investigadora UCSE, abril de 2003.

²⁰ Entrevista realizada a una funcionaria de planta de la Secretaría de Educación, abril de 2003.

²¹ Tal como veremos en el apartado referido a la administración central, entre 1991 y 1993 la conformación de la cartera educativa se dio bajo la forma de Ministerio de Cultura y Educación, tal como lo establece la Ley Provincial de Educación 5804/89.

²² Entrevista realizada a Víctor Ledesma, ex ministro de educación, abril de 2003.

cuenta de esta tendencia. La instauración de la intervención a fines de 1993, es recordada como una situación en la cual la educación transcurre en un momento crítico, sobre todo tras la intervención de los órganos colegiados. Por otra parte, es en este período que se lleva adelante una de las transformaciones educativas más importantes de la década como es el proceso de reforma que implicaba la Ley Federal de Educación.

El regreso de la normalidad institucional en 1995, con la victoria de Carlos Juárez, suponía la normalización del funcionamiento del sistema, lo cual, como veremos a lo largo del trabajo, no se produjo hasta la fecha (la intervención de los órganos educativos con representación docente continuaba vigente al momento de escribirse este informe). Aparentemente, uno de los méritos de Juárez es, como consecuencia de haber saneado financieramente a la provincia, pagar los salarios provinciales al día, lo cual redundó en un relativamente bajo grado de conflictividad sindical en cuanto a paros docentes. Según un entrevistado consultado: “la política educativa del gobierno es atender bien al docente, acá se paga en pesos, en efectivo y al día”²³. La disputa sindical pasa entonces, principalmente, por el reclamo de la normalización de los órganos docentes y la denuncia de los manejos clientelares que se producen con las designaciones de cargos por parte de la Junta interventora.

En el Cuadro 12 se observa la relación entre la cantidad de gobernadores y secretarios/ ministros de educación revelándose que por cada gobernador ha habido más de un ministro (1.5) que han durado en promedio menos de un año cada uno. Esto da cuenta de la falta de estabilidad de los altos funcionarios del sector y la consiguiente imposibilidad de desarrollar una política educativa a largo plazo.

Cuadro 12 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2003.

Gobernador	Cantidad de ministros	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Total	12	1.5	0.9	10		2
César Iturre	1	-	1	1		
Carlos Mujica	1	-	1			1
Fernando Lobo	1	-	1	1		
Juan Schiaretti	1	-	2	1		
Carlos Juárez	2	-	2	1		1
Darío Moreno	2	-	0.5	2		
Carlos Juárez	1	-	2	1		
Carlos Díaz	1	-	1	1		
Nina Juárez	2	-	0.5	2		

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

Sintéticamente, el sistema educativo santiagueño se encuentra fuertemente atravesado por las particulares características que adquiere en la provincia la conformación del poder político. En efecto, las formas tradicionalistas y clientelares de administración de los recursos (en cuanto a lo propiamente educativo, la provisión de cargos) van aparejadas, entre otras

²³ Entrevista realizada a un alto funcionario del CGE, abril de 2003.

cosas, con la falta de legalidad y correcta puesta en forma de las instituciones educativas, alejando de la esfera del derecho el acceso a los bienes públicos (Ver Recuadro 1). Al mismo tiempo, contribuye a institucionalizar una situación en la cual los manejos discrecionales por parte del poder político pasan a formar parte de la idiosincrasia política local.

3.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN

Inscripta en el contexto político que describimos más arriba, la **Legislatura Provincial** lejos de ser un organismo autónomo y representativo de la soberanía, se encuentra **completamente subordinada al poder político**. En efecto, las características que adquiere el poder político en Santiago del Estero implican la cooptación de las posibles instancias opositoras. En este caso, la Cámara de Diputados cuenta con mayoría absoluta por parte del juarismo y ha jugado un rol favorable con respecto a las necesidades del Ejecutivo. Según la opinión de una diputada opositora: *"Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son nulas. No existe diálogo. El gobierno siempre inicia las sesiones con tono aperturista pero se contradice en sus actos. (...) Desde hace 8 años sólo se aprueban proyectos del PE, ni siquiera de los propios diputados justicialistas no juaristas"*²⁴.

Tal como lo anunciara la prensa local, la sanción de la Ley de Presupuesto para el ejercicio 1996 ilustra esta cuestión: *"El juarismo consiguió sancionar ayer el presupuesto para 1996 sin discusión y sin ninguna modificación en el texto remitido por el Poder Ejecutivo"*²⁵. Al mismo tiempo, los usos y sanciones a discreción de ciertas normativas -como por ejemplo de la Ley de Lemas- son avalados por este órgano que "legaliza" las decisiones del Ejecutivo. Citando un documento que hace referencia a esta cuestión en la provincia: *"Las Cámaras Legislativas, provincial y municipales, en la mayoría de los casos se reducen a ser una cámara de ceremonias en la que se formaliza y protocoliza una decisión tomada en otra instancia"*²⁶.

En lo que respecta al funcionamiento de la Comisión de Educación de la Legislatura, cabe señalar que la misma aún no estaba conformada al momento de realizarse el trabajo de campo en la provincia para el período 2003. Tal como mencionaba una legisladora entrevistada: *"La Comisión de Educación no está funcionando, no está constituida, está solamente conformado el listado de miembros pero ni siquiera se designaron los cargos"*. En opinión de esta diputada la situación *"es muy grave porque hay muchos proyectos que se enviaron a la Comisión y que no se han podido tratar"*²⁷. Estos proyectos que se encuentran sin tratamiento revisten gran importancia para el funcionamiento del sistema educativo ya que se trata nada menos que de la Ley Provincial de Educación y de la posible reforma al Estatuto del Docente. Los mismos habían sido elevados al parlamento luego de que una comisión mixta -integrada por representantes de todos los sectores de la comunidad educativa- se reuniera en 2002 y confeccionara el anteproyecto de Ley.

²⁴ Entrevista realizada a María Imelda Ramos, diputada ARI, en abril de 2003.

²⁵ "La mayoría juarista logró sancionar el presupuesto", *Diario El Liberal*, 30/12/95.

²⁶ Cátedra abierta "Santiago del Estero", Documento de trabajo N° 1, Universidad Católica de Santiago del Estero, 2003, pág. 38.

²⁷ Entrevista realizada a María Imelda Ramos, diputada ARI, en abril de 2003.

4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

Un punto central para comprender el funcionamiento de la **estructura legal** que atraviesa a la educación santiagueña es el **constante incumplimiento de las normas y el avasallamiento permanente sobre los derechos de los docentes**. En efecto, un aspecto nodal en lo que hace a la puesta en forma de la ley es la labilidad de la frontera que separa la "norma" de los "usos políticos" que de ella se realizan. Tal como vimos en el apartado referido al marco político, el juarismo es más que una simple estructura partidaria, por el contrario, constituye una particular forma de construcción del poder sobre la base de prácticas sociales que implicaron, entre otras cosas, un obliteramiento casi permanente de los cuerpos legales provinciales.

El ámbito educativo, no sólo no escapa a esta cuestión sino que constituye uno de los espacios privilegiados para la reproducción de este modelo. Esto se evidencia sobre todo, tal como analizaremos en el próximo apartado, en la intervención gubernamental de los principales ámbitos de participación docente (CGE y Juntas de Calificaciones y Disciplina), lo cual impide la efectivización del gobierno educativo y la designación de los miembros docentes tal como lo prescribe la ley.

Cuadro 13 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1997		
Ley de Educación	Ley 5804	1989	Decreto 2448/90	
Estatuto del Docente Provincial	Ley 2630	1967	Ley 4299/75; Decreto 84/78; Ley 4710/79; Ley 4234/74; Ley 4807/79; Ley 4712/79; Decreto 04/76; Decreto 8421/81; Decreto 7509/80; Decreto 0873/82; Decreto 1056/82; Decreto 0780/84; Decreto 1008/84; Ley 4899/84.	Políticas Laborales
Creación del Consejo General de Educación	Ley 5569	1986	Ley 5660	Administración Central
Ley de Educación Privada	Ley 6160	1994		Sector Privado
Régimen de Licencias para los trabajadores de la educación de Santiago del Estero de todos los niveles	Convención Colectiva 173	1991		Políticas Laborales
Reglamento único de sumarios	Decreto 0719	1998		Políticas Laborales
Asistencia y Puntualidad	Ley 5198	1983		Políticas Laborales
Régimen de acumulación de cargos e incompatibilidades	Ley 6077/94			Políticas Laborales
Reglamento General de Escuelas	Decreto 0740	1981		
Régimen General de Jardines de Infantes	Resolución 69	1991		
Ley de Emergencia Económica	Ley 5986	1993	Sucesivas prórrogas.	Administración Central / Políticas Fiscales y Presupuestarias / Políticas Laborales
Ley de Ministerios	Ley 6441	1998	Ley 6558/01; Ley 6596/02	Administración Central
Conformación de Plantas Funcionales	Decreto 027	1995		Administración Central / Políticas Fiscales y Presupuestarias / Políticas Laborales

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

Introduciéndonos en el **cuerpo normativo de la educación santiagueña** aludiremos, primeramente, a la Constitución Provincial que en su Título VI enuncia los artículos dedicados a “La educación y la cultura”²⁸. En éstos se reconoce a la educación como un derecho insoslayable del Estado así como se asegura la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza. Al mismo tiempo, se admite la participación de la familia y la sociedad en la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades educativas (Arts. 64, 65, 66). La Constitución avala el derecho a la enseñanza religiosa (Art. 71) y privada (Art. 72),

²⁸ Cabe mencionar que la carta magna provincial fue reformada en el año 1997 durante el cuarto mandato de Carlos Juárez, luego de la intervención federal. Esta cuestión explica el tono de su letra, el cual denota un fuerte acento anti-intervencionista y estipula fuertes recaudos acerca de posibles futuras intromisiones por parte del Estado Nacional.

la cual estará sujeta a controles por parte del Estado que “cooperará con su sostenimiento”. Dado el carácter primordialmente rural de Santiago del Estero, se garantiza la apertura de una escuela pública en todo lugar distante por los menos 5 kms. de una escuela y donde hubiere como mínimo 20 niños en edad escolar (Art. 67). Simultáneamente, se afirma que se garantizarán los medios necesarios para que se efectivice la escolaridad obligatoria y se postula como objetivo primordial la erradicación del analfabetismo.

En lo que refiere al gobierno de la educación, éste se reserva para el Poder Ejecutivo y se asigna al Consejo General de Educación (el cual prevé la participación de dos vocales docentes) la gestión administrativa y técnica de la misma (Art. 73). Otro punto a destacar, tal como lo enuncia el artículo 76, es el hecho de que “los fondos destinados a la educación son considerados como un financiamiento privilegiado”, razón por la cual se consigna una partida que no será inferior al 30% de los recursos fiscales²⁹.

En cuanto a los docentes, éstos son definidos como “protagonistas imprescindibles” del progreso de la provincia y se les aseguran ciertos derechos que tienen que ver con el libre ejercicio de su profesión, la carrera según sus méritos, la estabilidad laboral y el derecho de agremiación (Art. 77 y 78). Al mismo tiempo, se constituyen las Juntas de Calificaciones y Clasificaciones y el Tribunal de Disciplina, las cuales incluyen la representación docente en su seno.

En síntesis, la Constitución provincial estipula clara y extendidamente todo lo concerniente a los derechos, funcionamiento general, gobierno, financiamiento, prerrogativas laborales y objetivos generales de la educación. En la letra estricta de esta norma se lee una perspectiva que involucra de manera central a la educación como tema de agenda provincial y se podría presuponer una correcta marcha del sector. No obstante, ésta dista mucho de verse efectivizada. Como iremos viendo a lo largo del trabajo, se producen en el desenvolvimiento cotidiano del sistema educativo una serie de inconstitucionalidades (tales como la intervención de los órganos que poseen representación docente, la asignación discrecional de cargos, entre otras) que oscurecen la legalidad y legitimidad del sistema.

En lo que respecta a la **Ley Provincial de Educación** (n° 5804 del año 1989) cabe mencionar que ésta recoge la tradición pedagógica del Congreso Nacional de fines de los ochenta, abrevando en una orientación afín con postulados constructivistas y democráticos. La misma estipula que el gobierno de la educación cobrará forma de Ministerio de Cultura y Educación, situación que, como ampliaremos en el siguiente apartado, se mantuvo hasta el año 1993 cuando se retornó a la jerarquía de Subsecretaría. Vale destacar que, a diferencia de muchas de las provincias, **Santiago del Estero no cuenta con una Ley provincial sancionada en forma posterior a la Ley Federal de 1993**. Otra normativa medular del sistema educativo es el **Estatuto del Docente** que data del año 1967 pero que, como se ve en Cuadro 13, ha sufrido varias modificaciones. En conjunto con el Estatuto Docente se encuentran muchas resoluciones y reglamentaciones que tratan diferentes aspectos del sistema educativo (Ver Cuadro 13).

En cuanto a la **educación privada** cabe mencionar la sanción de la Ley propia de este sector, en el año 1994, durante la intervención federal. La misma se da en el marco más

²⁹ Tal como veremos en el apartado referido a las políticas presupuestarias esto se ha cumplido parcialmente en la primera mitad de la década y efectivamente a partir de 1999.

amplio de las transferencias de estos establecimientos desde la Nación y la conformación del SPEP, organismo gubernamental que regula el funcionamiento del sector. Estos procesos involucraron profundos cambios en la dinámica de la educación privada provincial poniendo de manifiesto la necesidad de una normativa específica. Cabe señalar, tal como nos informaba Hugo Funes, que esta ley no se encuentra, en gran parte, aún reglamentada³⁰.

Por último es necesario mencionar ciertas leyes que, si bien no son estrictamente educativas, están íntimamente involucradas con el funcionamiento del sistema. En primer lugar, la Ley de Emergencia Económica del año 1993 (sancionada previamente a la crisis provincial de aquel año) establece severas limitaciones al gasto provincial en general y educativo en particular. Por otra parte, la Ley de Ministerios cambia a fines de los noventa el rango del gobierno educativo de Subsecretaría a Secretaría de Educación. De igual modo el Decreto 027 del año 1995 reestructura por completo las Plantas Orgánicas Funcionales en pos de obtener una mayor racionalización del gasto. Estas normativas serán revisadas en los apartados referidos a las políticas presupuestarias y laborales.

De este modo, puede decirse que el sistema educativo santiagueño cuenta con un marco normativo sumamente detallado que abarca amplios aspectos de la organización educativa. No obstante, su correcta efectivización no parece ser una cuestión que se observe con severidad en la provincia, dando cuenta de que la estructura legal por sí sola no garantiza el ejercicio de los derechos.

5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

La conformación de la administración central de la educación santiagueña se encuentra íntimamente vinculada con la cuestión de la puesta en forma de las estructuras legales que señalamos. Esta distribución ha sufrido históricamente grandes variaciones, razón por lo cual nos limitaremos a señalar las más recientes, concentrando nuestra atención en la dinámica de las relaciones de poder en torno a su desenvolvimiento.

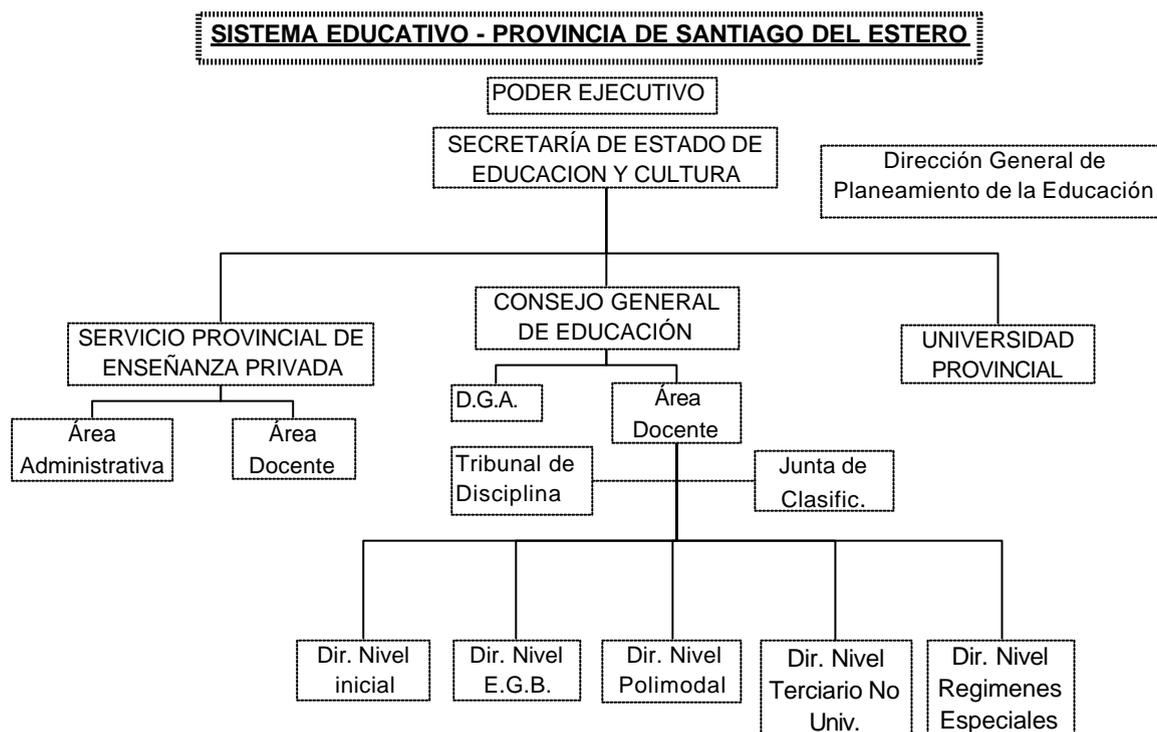
La década del noventa se inicia con la conformación del Ministerio de Cultura y Educación, efectivizándose la jerarquización de la cartera educativa estipulada por la Ley de Educación 5804/89. Hasta ese entonces el área “educación” se encontraba inscripta dentro del Ministerio de Gobierno, Justicia, Culto y Educación que, a su vez, contaba con una Subsecretaría de Educación como órgano específico. La sanción de la Ley Provincial conllevó la mencionada recategorización de la cúpula educativa, la cual se efectivizó durante el gobierno de César Iturre en 1991. En el año crítico de 1993, bajo el gobierno de la Intervención Federal, se da de baja la conformación ministerial y se recobra el rango de Subsecretaría de Educación. Posteriormente, la sanción de la Ley de Creación de la Jefatura de Gabinete y de Ministerios en 1998 (Ley N° 6441 y modificatorias, ver Cuadro 13) reestructura la administración central provincial estableciendo la figura de Jefe de Gabinete como nexo entre el gobernador y los diferentes ministerios, al tiempo que reconfigura las carteras gubernamentales. De esta ley surge la Secretaría de Estado de Educación y Cultura que se desprendería, de esta forma, del anterior Ministerio de Gobierno, Justicia, Culto y Educación

³⁰ Entrevista realizada a Hugo Funes, secretario general de SADOP, abril de 2003.

cobrando un carácter más autónomo. No obstante, cabe resaltar que esta cuestión no se encuentra efectivamente formalizada, por lo cual la cartera continúa bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno, Justicia, Trabajo y Culto.

Al momento de escribirse este informe la estructura administrativa de la educación santiagueña estaba conformada según el organigrama que figura a continuación.

Diagrama 2 – Organigrama del sistema educativo santiagueño.



Observaciones: A) Este organigrama fue confeccionado conforme a la Nueva Constitución Provincial y a la Nueva Ley de Ministerios B) La Secretaría de Estado de Educación y Cultura se encuentra sin cubrir, por lo que la actual Subsecretaría de Educación y Cultura continúa bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno. C) El Nivel Terciario de la Gestión Estatal, todavía continúa bajo la órbita del Consejo General de Educación por no haberse creado la Universidad Provincial. D) La rama 2 entidad descentralizada y colegiada con dependencia de Política Educativa, de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura.

Encontramos, en primer término, a la Secretaría de Educación en tanto órgano del Poder Ejecutivo encargado de llevar adelante las decisiones de la política educativa. De este órgano dependen el Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEP) y la Universidad Provincial (institución creada por la Ley de Educación Provincial para organizar la formación terciaria no universitaria que, hasta la fecha, no ha sido conformada). La segunda rama, correspondiente al Consejo General de Educación, merece una mención aparte (ver Recuadro 1). Si bien, según la normativa, el CGE es un órgano descentralizado y autónomo, los entrevistados han coincidido en afirmar su dependencia con respecto a la Secretaría de Educación: “la función del CGE es administrar la política educativa que establece el Poder Ejecutivo (el gobernador, el ministro de gobierno y la secretaria de educación). A pesar de ser un organismo

descentralizado hay dependencia institucional con la Secretaría de Educación”³¹. Esta afirmación da cuenta de la concentración del poder en las figuras del Ejecutivo y la inexistencia de un espacio para la toma de decisión colegiada por parte de los restantes sectores de la comunidad educativa.

Los intentos que realizó la provincia por llevar adelante procesos tendientes a reducir el gasto de la estructura central estuvieron dados tempranamente en la provincia a raíz de la crisis de 1993. En efecto, en noviembre de ese año se sancionó la Ley Ómnibus n° 5986 que declaró la emergencia económica (ampliaremos esto en el apartado referido a la política presupuestaria). En cuanto a lo administrativo, esta normativa involucró la posibilidad de políticas de rediseño, reformulación y racionalización administrativa, así como la desburocratización, desregulación y reducción del Estado provincial (Art. 45). Asimismo, esta ley estableció la emergencia educativa y prohibió al CGE incorporar personal contratado, al tiempo que planteó rediseñar la plantas orgánico-funcionales (POF). Para llevar adelante esto postuló la creación del Comité de Reforma Administrativa, integrado por las máximas autoridades del área Educación y por el ministro de economía. Por último, se intervino al CGE.

Un aspecto interesante a señalar es que la provincia no implementó el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) tal como lo hicieron la mayoría de las jurisdicciones del país. Según el asesor contable de la Secretaría de Educación, Rubén Durán, las autoridades del CGE decidieron no hacerlo debido a que ya se venía elaborando en la provincia un sistema de legajo único y también se había avanzado en la reorganización de las POF³². Nos vemos tentados a plantear la hipótesis de que, dado el funcionamiento del sistema educativo tal como describimos más arriba, implementar el PREGASE hubiera implicado perder el control absoluto de las designaciones de los cargos, tal como se viene realizando en la provincia, con las consiguientes consecuencias para la dinámica de acumulación del poder político.

Recuadro 1 - La intervención de los órganos gubernamentales con representación docente como ejemplo paradigmático de la construcción del poder.

Creado a principios de siglo pasado, el CGE fue instituido en su actual configuración en el año 1986 mediante la Ley 5569, en reemplazo de la anterior doble estructura de Consejo General de Educación, por un lado, y Administración Provincial de Educación Superior, Media y Técnica, por el otro, unificando ambas instancias. Por medio de esta norma se constituyen los cinco niveles (inicial, primaria, media, terciario no universitario y regímenes especiales) de lo que sería el “organismo colegiado y autónomo” de la educación santiagueña. El mismo estaría constituido, según menciona el artículo 1 de dicha Ley, por un presidente (docente de carrera en actividad elegido por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura) y diez vocales (dos docentes de carrera en actividad por cada dirección de nivel, uno electo por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y otro elegido por los docentes de cada nivel mediante voto directo, secreto y obligatorio). Las funciones del organismo, que cuenta con presupuesto propio en la Ley de Presupuesto anual, se centran en “organizar, integrar, administrar y ejercer la conducción técnica de la educación en todos los niveles” (Art. 4).

³¹ Entrevista realizada a Dora Santillán, presidente del CGE, abril de 2003.

³² Entrevista realizada a Rubén Durán, asesor contable de la Secretaría de Educación, abril de 2003.

Conforme a los entrevistados, a pesar de la tradición de intervención que envuelve a los órganos docentes en la provincia, "desde el '89 el CGE estaba organizado como manda la Constitución: con representantes docentes electos. Aun con todas las dificultades, los representantes docentes elegidos, se constituyeron en un serio escollo para el clientelismo político en la educación"³³. En el año 1993, antes de la crisis provincial, el gobierno nacional envía una figura política de su entorno (Luis Ferrari) a la presidencia del CGE³⁴. Este suceso es mencionado por los dirigentes sindicales entrevistados como el inicio del incumplimiento del derecho de representación docente en los órganos educativos provinciales en la década. Efectivamente, desde 1992 no volvió a llamarse a elecciones para cubrir estos cargos. Era de esperarse que esto sucediera tras la recomposición institucional en 1995, con la asunción de Carlos Juárez, no obstante no fue así. Al momento de escribirse este informe tanto las vocalías del CGE como la Junta de Calificaciones y Clasificaciones y el Tribunal de Disciplina se encontraban intervenidas.

La ilegalidad que rige en el sistema educativo en lo que concierne a la reglamentación de estos órganos se entronca fuertemente con la dinámica de construcción del poder provincial. Tal como vimos en el apartado sobre el marco político de la educación, un rasgo predominante del juarismo en tanto modelo de acumulación político es la estructura clientelar que se construye a partir de la concesión de empleo público como principal recurso. En este punto, el otorgamiento discrecional de cargos docentes constituye una de las bases más importantes de sustentación del régimen, dada la extensión y alcance del sistema educativo santiagueño. Las palabras de la dirigente gremial Marta Epstein son elocuentes al respecto: "El tema es la falta de estabilidad docente, hay docentes hace muchos años en situación de interinos, suplentes o contratados; ésta es una herramienta política para el gobierno. No es una cuestión administrativa, es una cuestión política. Los docentes se designan a través de listados de orden de méritos producidos por una Junta intervenida que origina desastres cada vez que hace clasificaciones docentes, no hace concursos, son funcionales a la visión política del gobierno. A los docentes les ponen el puntaje que quieren, por ejemplo por los antecedentes políticos: haber sido funcionario de educación les permite que la junta le asigne un punto por año sin tope"³⁵. Esta cuestión, sin duda presente en varias de las jurisdicciones visitadas, adquiere en Santiago dimensiones particularmente relevantes, tanto por el gran número de estas designaciones como por la visibilidad e impunidad con que se realizan y su funcionalidad con la reproducción del sistema político.

El tema ha sido fuertemente resaltado por los medios locales a lo largo de la década. En el año 1994 el principal medio local -El Liberal- anunciaba que luego de dos años sin realizarse convocatoria a elecciones de los representantes docentes, un fallo del Superior Tribunal de Justicia -que dio lugar a los reclamos del sindicato de media CISADEMS, litigante por el reestablecimiento de los vocales docentes en el CGE, la Junta y Tribunal de disciplina- "resolvió que se tendrán que realizar las elecciones para la integración de todas las autoridades"³⁶. No obstante, hacia 1996 continúa la intervención del CGE "en principio" hasta 1997: "llama poderosamente la atención que el actual gobierno constitucional haya dispuesto que esta situación se prorrogue"³⁷. En octubre de 2001 el gobierno provincial anunció el inicio de un proceso tendiente a sancionar una nueva Ley de Educación que contemplaría la normalización del CGE. Luego de sancionada esa norma "se pondrá en marcha el mecanismo de elección de los vocales que integrarán el futuro CGE"³⁸. Como vimos en el apartado referido a los marcos legales, al momento de

³³ Entrevista realizada a Marta Epstein, ex secretaria general de CISADEMS, abril de 2003.

³⁴ Vale recordar, tal como esbozamos en el apartado referido al marco político y tal como ampliaremos en el concerniente a las relaciones con la Nación, que uno de los ejes clave para comprender la dinámica política provincial santiagueña es el histórico enfrentamiento que existe entre Carlos Menem y su tocayo Juárez, el cual enmarcó las relaciones centrales con la provincia durante la década de los noventa.

³⁵ Entrevista realizada a Marta Epstein, ex secretaria general de CISADEMS, abril de 2003.

³⁶ "Vocales luego de dos años", Diario El Liberal, 11/11/94.

³⁷ "Intervención de las juntas docentes", Diario El Liberal, 4/10/96.

³⁸ "Se normalizará en CGE", Diario El Liberal, 2/10/01.

redactarse este informe, dicha Ley se encontraba en la Cámara de Diputados esperando ser tratada y continuaban intervenidos los organismos de la educación.

Asimismo, en reiteradas oportunidades los medios locales han hecho referencia a la "dudosa" designación de los cargos y el uso político que de ello se deriva: "nunca se pudo establecer oficialmente el número de maestros ni de establecimientos (...) hay multiplicación de nombramientos sin justificar (...) esta práctica fue habitual en los últimos gobiernos en especial en períodos preelectorales"³⁹. Esta situación llega en 1998 a cobrar carácter legal: "graves irregularidades descubiertas en el ámbito del CGE son investigadas por la División de Delitos Económicos (...) se descubrió gran cantidad de sueldos de personal que ya no trabaja en las escuelas"⁴⁰. Esta situación es enunciada como de larga data y constitutiva de la historia educativa santiagueña: "El uso político del CGE se da desde hace décadas (...) las principales quejas se refieren al manejo político de las designaciones que se hacen desde el Consejo"⁴¹. Al mismo tiempo se sostiene que esta cuestión genera uno de los principales obstáculos para el funcionamiento del sistema: "Intervenciones interminables al CGE, injerencia del poder político en las designaciones, falta de concursos y de una política educativa son algunas de las cuestiones que restan eficiencia a la educación provincial"⁴².

En síntesis, la estructura legal y administrativa de la educación en la provincia se encuentra íntimamente vinculada con la reproducción del sistema político, el cual, al parecer tiene en este esquema una de las bases de su sustentabilidad. La ilegalidad que ha rondado a lo educativo desde hace décadas, y que se manifiesta visiblemente en las intervenciones descriptas, es un fuerte escollo para la constitución de la legitimidad del sistema y la conformación de una relativa autonomía en el gobierno del sector.

6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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

La situación financiera de la provincia de Santiago del Estero ha asumido grandes variaciones a lo largo de la década que nos concierne. Luego de experimentar un período de gran expansión del gasto en los primeros tres años, se llega a una situación de aguda crisis fiscal y política que devino, según vimos, en el colapso de fines de 1993. Posteriormente a la intervención federal (diciembre de 1993 a julio de 1995), que inicia un proceso de ajuste del gasto y achicamiento de las estructuras estatales, la cuarta gobernación de Carlos Juárez en 1995 inaugura un período en donde lo que se destaca es el saneamiento financiero y los resultados superavitarios de las cuentas provinciales, así como el pago en término de los salarios de la administración pública.

Es interesante interpretar el comportamiento financiero, en el marco de la lógica política de relaciones que intervienen en esta dinámica. En este sentido, una primera cuestión a mencionar -y que debe ser resaltada como una de las características fiscales principales de la

³⁹ "Profunda redistribución del personal docente provincial", *Diario El Liberal*, 17/2/95.

⁴⁰ "El CGE en la mira de la policía", *Diario El Liberal*, 19/1/98.

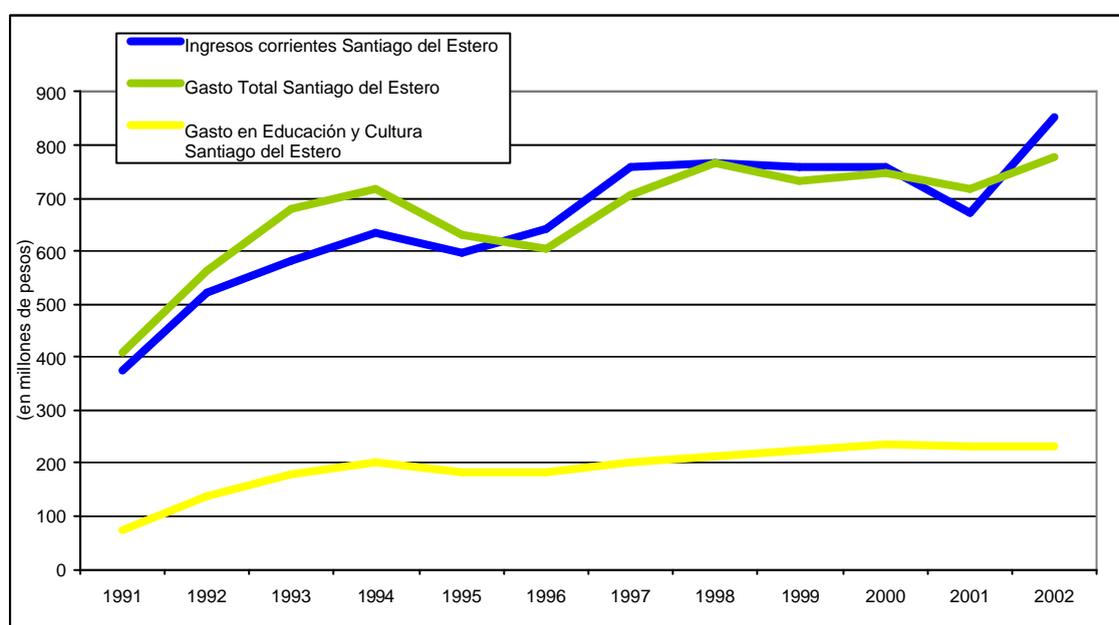
⁴¹ "Los problemas en educación no son nuevos", *Diario El Liberal*, 8/3/98.

⁴² "Ineficiencia, desorden y precariedad en el sistema educativo", *Diario El Liberal*, 8/11/00.

provincia- es la profunda dependencia que tiene esta jurisdicción con respecto a los recursos provistos desde la Nación. En efecto, la capacidad que ostenta la provincia de generar patrimonio propio es muy reducida, viéndose comprometidos, según datos de 2000, el 85,5% de los ingresos sobre la base de masa coparticipable. Estas cifras ubican a Santiago del Estero como la sexta jurisdicción con mayor porcentaje de ingresos de origen nacional y ayudan a comprender por qué la suerte de la economía provincial ha estado tan atada a las oscilaciones de la nacional.

Tal como se ve en el Gráfico 3, el gasto en educación ha demostrado una variación cíclica que acompaña los vaivenes del curso económico. Efectivamente, éste ha aumentado los primeros años -paralelamente a las transferencias de los servicios educativos desde la Nación- para describir hacia mediados de la década un descenso en sus números, acorde al ajuste al que aludimos, que comienza a repuntar a partir de 1996.

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



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

Nota: El Gasto en Educación y Cultura del año 2002 es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

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

La mención de algunos indicadores puede resultar útil para describir y comprender el desenvolvimiento de las finanzas provinciales durante la década. El primer tramo del período que va desde 1991 a 1993 (ver Gráfico 3), se caracteriza por una expansión progresiva

del gasto total que supera a los ingresos corrientes generando una situación deficitaria que llega en 1993 a establecerse en el 16% del ingreso total (Cuadro 14). Esta primera etapa transcurre en un contexto nacional de auge de la convertibilidad y la expansión general de los números de la economía nacional. La fase que va desde 1994 -primera ejecución presupuestaria del gobierno de la intervención federal- y 1995 se caracteriza por una caída general de los números del sistema en el marco del achicamiento y racionalización del gasto que lleva adelante esta administración. En esta época se sancionan, como veremos, una serie de leyes y decretos tendientes a viabilizar los ajustes, las cuales incluyen reducciones salariales. De esta forma, hacia mediados de 1995 se invierte la curva deficitaria dando inicio a la trayectoria de superávit fiscal que caracterizará de aquí en más a la provincia (el déficit pasa de -11.1% en 1994 a -1.1% en 1995, tal como se ve en el Cuadro 14).

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

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingreso total	378,8	528,6	586,5	646,0	622,8	654,0	774,0	782,0	764,1	761,9	684,4	891,7
Gasto total	407,4	562,2	680,6	717,7	629,3	604,0	705,0	764,6	732,9	714,3	718,4	777,9
Gasto en Servicios Sociales	186,4	301,3	368,9	381,1	314,3	306,6	344,0	362,0	358,2	369,3	375,4	412,4
Gasto en Educación y Cultura	75,8	139,4	178,0	202,7	183,9	181,2	203,6	212,2	222,6	235,6	230,3	231,5
Déficit*	-7,6	-6,4	-16,0	-11,1	-1,1	7,6	8,9	2,2	4,1	6,2	-5,0	12,8
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	42,6	39,1	39,1	43,0	44,0	44,9	79,9

* % del ingreso total

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

s/d = sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad, años 1991-2000; Resultado fiscal, años 1993 -2000; y Stock de deuda provincial, años 1996-2000; en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, abril de 2003.

Tal como mencionamos, el año crítico de 1993 vio suceder una serie de medidas que pretendieron ordenar las finanzas provinciales luego de una expansión sin precedentes del gasto público que llevó a la provincia a los niveles de déficit y desfinanciamiento que describimos más arriba. En cuanto a lo educativo, en esta época de crecimiento del gasto se promueven importantes aumentos salariales docentes (los últimos de la década), al tiempo que comienzan a producirse fuertes retrasos en el pago de los mismos, evidenciando el agravamiento de la solvencia fiscal. La situación de la provincia en general, y del sistema educativo en particular, se torna cada vez más caótica dándose sostenidas medidas de protesta y huelga por parte de los gremios docentes. El ministro De Lucca se expresaba como sigue: *"estamos listos para viajar a Buenos Aires y golpear las puertas para solicitar un envío extra de fondos para ir pagando una abultada deuda de arrastre que tenemos con la docencia"*⁴³. Esta declaración evidencia la dependencia económica que mencionamos, así como da cuenta de la gravedad de la situación fiscal.

⁴³ "El gobierno y la intergremial docente llegaron ayer a una salida al conflicto docente", *Diario El Liberal*, 4/8/93.

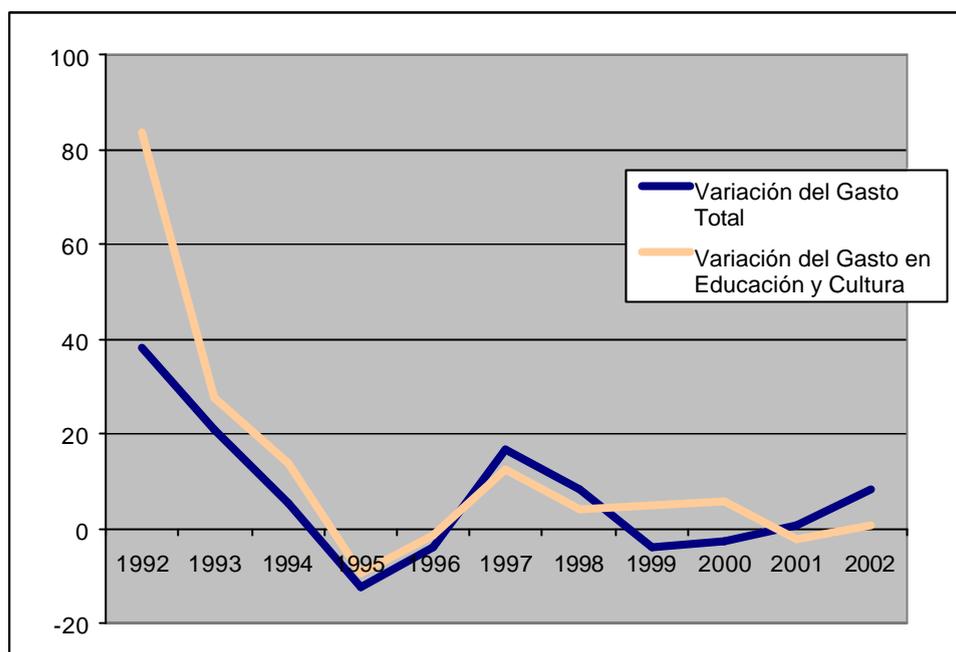
En este período se realizan, al mismo tiempo, las transferencias de los servicios educativos y de salud a las jurisdicciones, lo cual viene a sumar a la debilitada situación financiera provincial. Según Rubén Durán, asesor contable de la Secretaría de Educación, la transferencia constituyó un problema financiero para la provincia, sobre todo en lo que refiere a la equiparación salarial de los docentes transferidos. En efecto, los sueldos de los docentes nacionales eran históricamente más bajos que los provinciales y su traspaso a la jurisdicción provincial implicaba la correspondiente nivelación, acarreado un costo extra para la provincia que se evidencia en el incremento del presupuesto educativo que se observa en el Cuadro 16.

En este contexto, y previo a la intervención federal, el gobierno interino de Fernando Lobo sanciona el 13 de noviembre de 1993 la Ley Ómnibus n° 5986 que, declarando la emergencia económica de la provincia, estipula una profunda reducción presupuestaria, reorganiza la conformación de la administración pública, deja en disposición a todo el personal, opera disminuciones salariales, etc. En cuanto a lo propiamente educativo, se declara la emergencia para el sector, se prohíbe la contratación de personal y el reemplazo de los mismos por jubilación o muerte, cesan los contratos posteriores a 1990, se derogan los regímenes de incompatibilidades, se proponen racionalizaciones de las POF, se interviene el CGE, entre otras disposiciones. Esta serie de medidas producen las contracciones en el gasto que se evidencian en el Gráfico 4 (disminuciones que llegan al orden del 10% a principios de 1995) para este período y posibilitan la reducción del déficit que adquiere hacia 1995 valores positivos.

La asunción de Juárez a mediados de 1995 continúa esta tendencia de racionalización del gasto y los recursos, recayendo en el gobernador la imagen de “gran administrador”. El equilibrio fiscal se logra, en gran medida, sobre la base de una importante reducción salarial y la sanción de decretos de contención del gasto público que fueron reactualizados desde ese año -1996- hasta la fecha de escritura de este informe. La estabilidad financiera que supo consolidar Juárez es resaltada por los entrevistados que coinciden en enfatizar el saneo de la provincia y el pago al día de los salarios estatales.

En efecto, el gobierno de Carlos Juárez al promediar el decenio mantiene el equilibrio fiscal generado por la intervención, resultando positivo, por primera vez en la década, en 1996 el saldo entre los gastos y los ingresos (7.6%). Al mismo tiempo, en un contexto de recuperación de la economía nacional luego de la crisis mexicana del año 1995 se gesta un proceso de aumento del gasto total provincial que se mantiene en valores relativamente estables entre 1997 y 2000. La caída de los ingresos entre 2000 y 2001 por debajo del gasto provincial evidencia un déficit del -5% para recuperar al año siguiente con cifras favorables del orden del 12.8%.

Tal como se ve en el Gráfico 4, el porcentaje del aumento del gasto educativo ha variado a lo largo de los últimos diez años manifestando picos de crecimiento (en 1992 el incremento es de más del 80%) y períodos de decrecimiento (entre 1994 y 1996 el gasto cae en casi un 10% y en 2001 más levemente en un 5%). El mencionado gráfico muestra cómo la variación del gasto educativo en general acompaña la del gasto total (a excepción de la disminución en el gasto total que se da entre 1999 y 2001 que carece de correlato con el gasto educativo) evidenciando que el gasto en educación es variable de ajuste en los momentos críticos de la economía.

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo

Nota: El Gasto en educación y cultura del año 2002, que se utilizó para calcular la variación 2001-2002, es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

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

6.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

Al analizar el gasto educativo provincial por objeto, un primer punto sobresaliente es que las erogaciones corrientes siempre se mantienen por sobre el 95% del gasto educativo provincial total, llegando en muchos años a rondar el 98%. Esto demuestra una tendencia que se manifiesta en todas las provincias: **el gran porcentaje en salarios que se asigna en el presupuesto educativo por sobre las erogaciones de capital.**

Observando las erogaciones corrientes se advierte que el gasto en personal se lleva el mayor porcentaje del gasto educativo provincial. El mismo ronda durante los primeros cuatro años de la década valores que superan el 95% para disminuir abruptamente en 1995 al 88.9%, manteniéndose en esos valores el resto de la década. Según se muestra en el Cuadro 15, la reducción del gasto en personal se opera en relación con un proporcional aumento de las transferencias al sector privado que se corresponde en 1995 con la reglamentación del SPEP y la asignación presupuestaria para este organismo. Cabe resaltar, tal como veremos en el siguiente apartado referido a las políticas laborales, que esta reducción proporcional del gasto en personal tiene asidero en una disminución tanto del salario docente como en otro tipo de reestructuraciones (POF, licencias, etc).

Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	73,8	120,5	175,3	194,6	178,7	183,0	202,0	208,1	217,5	231,8
<i>Porcentaje</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total	98,8	97,0	94,4	96,4	97,1	97,8	97,0	95,4	98,3	98,3
1.1. Gastos en personal	99,2	98,5	95,7	96,4	88,8	89,2	86,9	87,1	87,4	86,5
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	0,7	1,3	0,6	0,7	1,5	1,3	1,7	1,0	1,0	1,1
1.3. Transferencias al sector privado	0,0	0,0	3,7	3,0	9,6	8,9	11,1	10,2	10,1	10,4
1.4. Otras transferencias	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,6	0,3	1,6	1,5	1,9
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	1,2	3,0	5,6	3,6	2,9	2,2	3,0	4,6	1,7	1,7

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

En lo que respecta al gasto educativo por nivel (Cuadro 16), se observa que ha ido disminuyendo el porcentaje del gasto que se destina al nivel primario, el cual pasa de rondar valores del orden del 73% al iniciarse la década para luego descender al 56% al finalizar. No obstante, Santiago se ubica por sobre la media del total país en cuanto al gasto que se ejecuta en este nivel. El gasto en la educación media se mantiene constante mientras la participación de la educación superior se incrementa levemente. Por su parte, los gastos sin discriminar se llevan, sobre todo desde mediados de la década, la mayor parte del porcentaje del descenso en el gasto del nivel primario⁴⁴.

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

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Santiago del Estero	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Total País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación Primaria	Santiago del Estero	73,3	72,8	66,0	66,1	63,0	59,6	58,2	57,4	56,4	55,8
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Santiago del Estero	19,3	19,7	18,6	20,3	17,8	19,0	18,4	19,3	19,9	20,8
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Santiago del Estero	4,9	3,9	5,9	6,4	5,7	8,3	7,2	7,1	7,3	6,4
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Santiago del Estero	2,4	3,6	9,6	7,2	13,5	13,2	16,2	16,2	16,4	17,0
	Total País	16,9	16,2	18,4	17,9	16,4	16,8	17,1	16,4	14,1	14,2

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

⁴⁴ Cabe aclarar que el ítem "sin discriminar" se refiere tanto a gastos en la administración educativa como a otros gastos que realizan las escuelas (por ejemplo en infraestructura) y que no se pueden ubicar estrictamente según nivel.

6.3 EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO Y LA BATALLA POR EL PRESUPUESTO EDUCATIVO

Es en este contexto que se debe analizar el **esfuerzo financiero que realiza la provincia por la educación** (ver Cuadro 17). En primer término, si se observa la parte del **gasto en educación como porcentaje del gasto público total** se advierte una primera cuestión: Santiago ha aumentado sensiblemente el porcentaje del gasto que destina a educación. En efecto, al iniciar la década Santiago del Estero destinaba un porcentaje similar al de la región- 18.6% frente a 18.4%- pero inferior a los parámetros nacionales que ascendían al 24.3%. Esta cifra ha descripto un crecimiento sostenido llegando a rondar el 30% a mediados de la década, y ubicando a Santiago por encima de la media regional e incluso nacional. Haciendo un promedio entre los años 1991 y 2000, Santiago es la **quinta jurisdicción que destina mayor porcentaje de su gasto total a educación y la octava con mayor crecimiento porcentual de este gasto**.

Si, por otra parte, se evalúa el **gasto que se ejecuta por alumno del sector público** se ve que éste ha sufrido un serio recorte entre los años 1994 y 1996 pasando de \$1015.8 a \$847.3 entre ambas fechas. Este achicamiento del gasto tiene que ver con el proceso de ajuste que se inicia con la intervención federal y la necesidad de sanear el fisco provincial. Los valores que ostentaba el gasto público por alumno santiagueño llevaban a esta jurisdicción en 1994 a situarse por encima de las medias del NOA y la Nación dándose en 1996 una situación inversa. Recién en 1999 este indicador asumirá los valores que exhibía en 1994, superando nuevamente a la media del NOA y acercándose a la nacional. De todos modos, **el promedio del gasto que ha destinado esta provincia por alumno del sector público entre 1994 y 2000 la sitúan como una de las cinco jurisdicciones que menos han erogado** en este punto. Contrariamente, en lo referido al gasto por alumno del sector privado (tal como ampliaremos en el apartado correspondiente), Santiago se encuentra entre las doce provincias que más destinaron a este sector.

Finalmente, si se analiza el **gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante**, es decir cuánto de la recaudación fiscal total destina el Estado provincial por alumno, se observa que en la última mitad de la década éste se ha mantenido por encima de los parámetros regionales pero debajo de la media del país. Estas cifras ubican a Santiago en valores intermedios en comparación con el resto de las jurisdicciones en cuanto a este indicador.

En síntesis, el análisis de estos tres indicadores del esfuerzo educativo dan cuenta de que, por más que Santiago sea una de las jurisdicciones del país que más porcentaje de gasto ejecutan en educación y que más se ha esforzado por aumentar este porcentaje, se ubica como una de las que menos gasto por alumno finalmente realiza. Frente a esto cabe recordar que esta provincia es una de las cinco con mayor cantidad de alumnos en edad escolar y una de las que presenta menores índices de escolarización, lo cual demuestra que **por más esfuerzo que efectúe la provincia por aumentar el porcentaje de gasto en educación éste resulta insuficiente para asegurar un acceso y permanencia en el sistema educativo igualitario para todos los niños**. Esto implica que las provincias se encuentran solas a la hora de gestionar sus sistemas educativos, con consecuencias muy diversas según las características y capacidades financieras de cada una.

Cuadro 17 - El esfuerzo financiero por la educación

	Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	Santiago del Estero	Total Región NOA	País	Santiago del Estero	Total Región NOA	País	Santiago del Estero	Total Región NOA	País
1991	18,6	18,4	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	24,8	23,4	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	26,2	24,9	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	28,3	26,8	27,2	1.015,8	996,5	996,4	137,2	158,7	174,5
1995	29,2	27,3	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	30,0	26,5	27,3	847,3	899,2	993,8	166,3	160,4	179,7
1997	28,9	25,8	28,5	954,8	939,8	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	27,7	25,7	27,9	924,7	949,4	1.097,9	164,7	147,6	177,1
1999	30,4	27,1	29,5	1.010,6	948,7	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	31,5	27,4	30,9	1.016,8	939,0	1.164,2	185,0	157,0	196,8
2001	32,1	26,7	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	29,8	28,8	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Nota: El Gasto en educación y cultura del año 2002 que se utilizó es una estimación realizada por el Ministerio de Economía.

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

7 LAS POLÍTICAS LABORALES

7.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE

El análisis de las condiciones laborales de los docentes santiagueños debe partir necesariamente de una cuestión central que atraviesa el desenvolvimiento del sistema educativo y que es un factor insoslayable al momento de evaluar las efectivas prácticas que se construyen en torno a la organización de las relaciones de trabajo del sector: nos referimos al constante incumplimiento de muchas de las normas que regulan la carrera docente y el consiguiente uso discrecional del otorgamiento de cargos.

Según expresamos en el apartado referido al marco político, uno de los principales medios de reproducción del poder político en la provincia está dado por la concesión de recursos que, entre otras cosas, están constituidos por cargos en la administración pública. La docencia es una de las relaciones laborales que más puestos de empleo público involucra y, por supuesto, no escapa a esta dinámica. Según comentaban los dirigentes gremiales del sindicato de nivel medio CISADEMS: "el gran tema es que tenemos todo el sistema educativo intervenido desde 1993 (...) el permanente reclamo que llevamos adelante es por la normalización del

sistema, la designación docente tiene un alto grado de ingerencia política"⁴⁵. Esta apreciación es compartida por la mayoría de los entrevistados quienes refieren al clientelismo que abunda en el sector: "no se respeta el listado de orden de méritos, se esconden las mejores vacantes para 'amigos' del gobierno"⁴⁶.

El principal mecanismo que posibilita esta situación es la **intervención y control de las Juntas de Clasificación y Disciplina**, en tanto son los entes encargados de elaborar los listados que definen el escalafón y las condiciones de acceso y permanencia en la profesión. No profundizaremos en la descripción de esta situación que ya efectuamos en el Recuadro 1, solamente nos interesa dejar suficientemente sentado el marco en el cual se desenvuelven las condiciones de trabajo que involucran a los docentes santiagueños.

De esta forma, al analizar el nudo de relaciones que se establecen entre el Estado provincial y los maestros se advierte una situación en donde los marcos legales son constantemente vapuleados y donde prima un escenario de suma discrecionalidad. En este contexto, el llamado a concurso para la titularización de los cargos no ha sido frecuente y lo que más bien se ha dado es la sanción de leyes de titularización masiva como medida paliatoria frente a momentos de alto grado de conflictividad sindical. Tal como señalaba Marta Epstein: "los concursos no son responsabilidad de las Juntas, son decisiones políticas que los gobiernos de turno impidieron porque frenan el clientelismo político"⁴⁷. Pensando en la situación de revista de los docentes, se observa que la última ley de titularización masiva para todos los niveles data del año 1987, razón por la cual solamente el 20% son docentes titulares de sus puestos. El último concurso de directores data del año 1991 y en función del mismo se eligió, según puntaje, a los supervisores del sistema. En lo que respecta a la educación media el último concurso se remite al año 1983 y en primaria al año 1990.

Al momento de realizar nuestro trabajo de campo en la provincia se produjo la sanción de un nuevo Decreto de titularización masiva (Decreto del 14/04/2003) que alcanza a docentes y celadores de todos los niveles (no así a directores y vice) cuyo requisito es la tenencia de tres años de antigüedad en el cargo y la no posesión de otro puesto titular. Esta medida es aparentemente contradictoria con la intencionalidad, que mencionaron varios de los entrevistados más críticos del juarismo, de no titularizar los empleos para que, frente a la inestabilidad laboral, la planta docente responda políticamente a este movimiento. Tal vez una de las variables explicativas, en el caso de la docencia, sea el alto grado de conflictividad que involucró al inicio del ciclo lectivo de 2003 y la fuerte oposición que representaron los gremios más duros, así como la necesidad del gobierno de obtener un mayor grado de legitimación luego de la crisis institucional posterior al sospechoso homicidio de dos adolescentes que vincularía a agentes estatales⁴⁸.

Según vimos en el apartado referido a la política presupuestaria, a partir de la crisis de 1993, y posteriormente con la llegada de Juárez al poder en 1995, se produce una serie de recortes en el gasto educativo que en varios aspectos afectan a las condiciones laborales de los

⁴⁵ Entrevistas realizadas a Marta Epstein y Santiago Coronel, dirigentes gremio CISADEMS, abril de 2003.

⁴⁶ Entrevista realizada a María Imelda Ramos, diputada ARI, abril de 2003.

⁴⁷ Entrevista realizada a Marta Epstein, dirigente gremio CISADEMS, abril de 2003.

⁴⁸ Al mismo tiempo, se sanciona para estas fechas un decreto que pasa a planta permanente a todo el personal contratado de la administración pública que, de esta forma, aseguran sus fuentes laborales.

docentes. Un primer punto a recalcar son los recortes salariales que se ejecutan tanto en 1993 como en 1995. En el primer año éstos se dieron como consecuencia de la sanción de la mencionada Ley omnibus n° 6015 que estipuló disminuciones entre el orden del 10 y el 40% para salarios mayores a \$700 y según fuera el monto de éste. En 1995 se producen nuevas reducciones por decreto para salarios por encima de estos montos y no se les abona a todos los docentes por igual la asignación correspondiente al salario familiar. La principal crítica que efectúan los gremios a estas reducciones escalonadas es, además de la disminución en sí, el hecho de que producen una desjerarquización de la carrera docente, ya que éstos no se ven motivados a aceptar cargos más altos porque al cobrar mayores salarios entran en nuevas franjas de descuento.

El Cuadro 18 no posibilita la visualización de estas reducciones ya que se basa sobre el salario de bolsillo y bruto del docente primario, inferior a \$700. En cuanto a este estipendio cabe destacar que el mismo se ubica por encima de la media del país, situando a Santiago entre las ocho provincias con mejores sueldos en este nivel. Contrariamente, el salario medio de un director es inferior al que reciben sus colegas de la región y del resto del país, siendo Santiago, en este caso, la octava provincia con menor salario del bolsillo para este nivel. En el Cuadro 19 se advierte que el salario de los docentes santiagueños frente a la media nacional es comparativamente más alto que el salario del empleado público promedio frente a la misma media. De esta forma, es interesante constatar que, dentro de los empleados de la administración pública, los docentes se encuentran relativamente mejor posicionados que el resto.

Cuadro 18 - Salarios docentes. Nivel primario. Jornada simple, 10 años de antigüedad. Año 2000.

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	Santiago del Estero	512,8	642,5	79,8
	Media Región NOA	430,3	525,1	81,9
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Santiago del Estero	687,7	889,4	77,3
	Media Región NOA	749,6	905,2	82,8
	Media País	772,2	933,5	82,7

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

Cuadro 19 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario bruto del docente primario	S. del Estero	642,5	642,5	642,5	642,5	702,5	642,5
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	S. del Estero	922,4	882,6	850,7	875,3	898,6	924,6
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario del empleado privado promedio	S. del Estero	816,3	783,2	813,0	792,8	760,5	784,7
	Media País	1.118,3	1.075,0	1.081,9	1.072,9	1.061,4	1.042,8
Canasta Básica Alimentaria para persona adulta	S. del Estero	61,5	61,2	60,8	61,8	59,5	58,0
	Media País	65,4	65,1	64,7	65,8	63,4	61,7

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

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

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

Otra de las medidas que se adoptaron en el marco de este contexto general de ajuste fue la sanción del Decreto 027/95, el cual se proponía avanzar en la reorganización y eficientización de las plantas orgánico funcionales (POF) y la elaboración de un sistema de legajo único. Según Rubén Durán, asesor contable de la Secretaría de Educación, esta tarea no se encuentra finalizada aún y, en concreto, el sistema educativo no cuenta con datos fehacientes para obtener información certera acerca de su composición o sobre cuestiones relacionadas con excesos en el uso de licencias o incompatibilidades. El desconocimiento acerca de las reales dimensiones del sistema educativo santiagueño es un tema que ha sido frecuentemente resaltado por los medios locales, los cuales pusieron en primera plana la excesiva magnitud del sector como consecuencia de las designaciones indiscriminadas que históricamente se dieron⁴⁹.

Las disposiciones más actuales en lo que refiere al control de licencias fue la creación del Centro Único de Reconocimiento Médico Docente (CURMD) en el año 1992, así como también la sanción del Decreto 082/03 que suspende el otorgamiento de traslados transitorios por integración del núcleo familiar. La bonificación por presentismo fue, asimismo, suprimida, para todos los trabajadores de la provincia, en el año 2002.

En síntesis, la gran mayoría de los docentes se encuentran recientemente titularizados en sus cargos y cobran sus salarios al día. Sin embargo, no han obtenido recomposiciones salariales luego de los fuertes recortes que se dieron entre 1993 y 1995. Al mismo tiempo, ven restringidas sus condiciones laborales tras la sanción de varios decretos y resoluciones que eliminan prerrogativas de las que antes gozaban (traslados, presentismo, asignaciones

⁴⁹ "Más de 20.000 docentes y pocos días de clases", *Diario El Liberal*, 25/4/93.

familiares, etc) y se encuentran insertos en un sistema que carece de legitimidad en cuanto a los nombramientos que efectúa. Del mismo modo no pueden efectivizar su derecho de participar en el gobierno escolar.

7.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

Santiago del Estero cuenta con **numerosos sindicatos docentes**, los cuales se pueden clasificar en dos grupos: los llamados "combativos" y los gremios oficialistas. Dentro del primer conjunto encontramos, conformando a la Intergremial Docente, al sindicato de media CISADEMS -la agrupación que tiene la mayor cantidad de afiliados-, al gremio de los docentes privados -SADOP- y el sindicato de los educadores técnicos -AMET-. El sector oficialista se encuentra conformado fundamentalmente por AESyA -gremio base de la CTERA-, el Sindicato de Maestros y por UDA.

Los sindicatos antagonistas conformaron una verdadera entidad opositora tanto en el interior del sistema educativo como del juarismo en general, encarnando una de las pocas voces disidentes de la provincia. Según un dirigente entrevistado: *"acá hay mucha lucha constante, si llegaba el diez y no se habían pagado los sueldos había gran reacción, ahora se pagan los sueldos al día lo cual habla muy bien de los gremios"*⁵⁰. En cuanto a los gremios denominados oficialistas cabe resaltar el caso paradigmático de AESyA que, siendo sindicato base de CTERA, ha jugado en la provincia un rol muy irregular siendo impugnado por la propia agrupación nacional. En efecto, esta agrupación posee causas pendientes en la justicia por supuestas estafas a sus asociados, a los cuales, entre otras cosas, ofrecía beneficios crediticios y préstamos personales. Según un entrevistado: *"AESyA hacía un manejo económico de la institución, daban créditos a sus afiliados y éstos quedaban enganchados, se convirtió en una empresa. Hoy es una institución fantasma que no tiene sede ni dirección y que es utilizada por el gobierno cuando quiere frenar un paro"*⁵¹.

Hacia 1992 la CTERA emite un documento que solicita la implementación de una auditoría contable en el sindicato para resguardar el patrimonio de sus afiliados, el texto señala que: *"las sentencias penales, el libramiento de cheques sin fondos, la fraudulenta administración no parecen ser motivos suficientes para impedir esta medida"*⁵². Al mismo tiempo, CISADEMS inició acciones jurídicas para que AESyA devolviera los aportes compulsivos practicados a los docentes, luego de que resultara favorable un fallo de la justicia que por el cual se declaraba inconstitucional un convenio celebrado entre esa institución y el gobierno de la provincia⁵³. Su secretario general, Roberto Díaz, ha estado involucrado personalmente en varios de estos ilícitos y ha tenido un comportamiento oscilante de acercamiento y alejamiento al gobierno de turno a lo largo de la década. Al momento de realizar nuestro trabajo de campo en la provincia, AESyA no contaba con una sede visible y fue imposible hallar a su titular, no obstante lo cual el gremio seguía funcionando como tal, aunque totalmente deslegitimado y con unos pocos asociados.

⁵⁰ Entrevistas realizadas a Hugo Funes, dirigente gremio SADOP, abril de 2003

⁵¹ Entrevistas realizadas a Marta Epstein y Santiago Coronel, dirigentes gremio CISADEMS, abril de 2003.

⁵² "La CTERA contra la asunción de Díaz", Diario El Liberal, 22/3/92.

⁵³ "CISADEMS busca ahora la devolución", Diario El Liberal, 26/4/92.

Pueden establecerse en la provincia **dos momentos claramente delimitados en cuanto a la conflictividad y lucha sindical**. El primer período se extiende desde el principio de la década hasta el fin de la intervención en 1995 y, el segundo, desde la asunción de Carlos Juárez en julio de 1995 a la fecha de escritura de este informe. La característica que describe a la primera etapa es un alto grado de conflictividad sindical que tomó la forma de sucesivas huelgas en reclamo, fundamentalmente, del pago de los haberes. Esta fase es paralela a la crisis general de la provincia, viéndose la mayoría de los ciclos lectivos comprometidos en su inicio o continuidad y produciéndose conciliaciones obligatorias por parte del gobierno.

La segunda fase, se caracteriza por un menor nivel de conflictividad expresado en paros docentes. En efecto, la administración de Juárez se caracterizó por el pago al día de los salarios de los empleados públicos lo cual restó motivos a los gremios para adoptar masiva y continuamente esta medida. En este período, según dirigentes gremiales entrevistados: "*los principales reclamos son la recomposición salarial y la normalización del sistema*"⁵⁴, luego de las rebajas de sueldos producidas en 1993 y 1995 y la fuerte intervención de los organismos docentes colegiados⁵⁵. Esta última cuestión ha llegado inclusive a preocupar a las autoridades de la agremiación nacional: "*CTERA señaló que es preocupante la forma de las designaciones docentes, viciadas de clientelismo político, denuncian que no se respeta el Estatuto Docente*"⁵⁶.

8 RELACIONES CON LA NACIÓN

Al momento de evaluar los vínculos que se entretienen entre la Nación y la provincia en la década que nos ocupa, es necesario diferenciar distintos niveles de análisis. En primer lugar, es ineludible dar cuenta de las correspondencias macro-estructurales que se establecen entre las altas esferas de gobierno de ambos niveles, central y jurisdiccional. Al mismo tiempo, la década de los noventa dio lugar a un entramado de relaciones que se configuraron sobre la base de los profundos cambios que se dieron en el sistema educativo y que obligan a diferenciar un nivel de referencia propiamente educativo entre las dos instancias. Aludimos básicamente a los procesos que se generaron con la transferencia de las escuelas medias a la órbita provincial y la sanción de la Ley Federal de Educación.

En cuanto al primer punto, es necesario recordar la estrecha subordinación financiera que es ostensible en Santiago del Estero con respecto a los fondos provistos desde la Nación y que condiciona fuertemente la vinculación entre ambas instancias de gobierno. A esto se suma una cuestión clave, fuertemente exaltada por los entrevistados, como es la histórica enemistad entre Carlos Juárez y Carlos Menem, ambos caudillos del primer peronismo. Esta tradicional rivalidad, según los agentes ligados al área del gobierno educativo, no parece haber afectado al desenvolvimiento de las relaciones que tienen que ver con lo educativo. Efectivamente, tal como mencionaba una ex subsecretaria de educación entrevistada: "*las*

⁵⁴ Entrevistas realizadas a Marta Epstein y Santiago Coronel, dirigentes gremio CISADEMS, abril de 2003.

⁵⁵ "CISADEMS contra la intervención al CGE", *Diario El Liberal*, 16/10/96.

⁵⁶ "CTERA preocupada por Santiago", *Diario El Liberal*, 16/10/96.

relaciones con la Nación eran excelentes, los problemas políticos de Menem y Juárez no afectaban la parte educativa. Los equipos técnicos participaban activamente en las propuestas de Nación"⁵⁷.

No obstante, esta interpretación se ve rebatida si se analizan los montos que recibió la provincia en concepto de transferencias del Ministerio de Educación nacional en los años del menemismo, entre 1993 y 1999 (Ver Cuadro 20). En efecto, si se observan las transferencias por alumno que se ejecutaron con motivo del Pacto Federal Educativo y el Plan Social se evidencia que esta suma (\$256.4) es similar a la de la media nacional (\$252.5), situando a Santiago en un nivel intermedio en cuanto al dinero recibido, comparativamente con el resto de las jurisdicciones. Teniendo en cuenta las características de extrema necesidad de la provincia (las cuales se evidencian al analizar, entre otras cosas, los indicadores de pobreza y la mayoría de los índices educativos) se concluye que esta jurisdicción no fue favorecida por estas erogaciones del Estado central. Es decir, aparentemente puede sostenerse la hipótesis de que **las rivalidades que existieron a nivel gubernamental se tradujeron en desventajas económicas para el área educativa santiagueña**. Por el contrario, en el año 2000, durante el gobierno de la Alianza, esta situación se revierte, recibiendo Santiago 31.2 pesos por alumnos frente a los 23.2 pesos que representa la media nacional.

Cuadro 20 - Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	490.320	6.928.410	0	0	7.418.730	s/d	s/d
1994	4.297.500	6.792.372	0	175.000	11.264.872	55,3	42,3
1995	2.552.144	4.509.106	0	1.022.038	8.083.288	s/d	s/d
1996	5.951.764	2.314.416	0	850.986	9.117.166	41,9	60,7
1997	3.813.856	4.884.509	455.400	2.033.687	11.187.452	53,6	67,7
1998	3.838.977	6.929.088	3.093.750	488.430	14.350.245	67,7	58,7
1999	3.391.000	1.973.638	3.204.900	242.121	8.811.659	41,3	36,7
Total 1993-1999	24.335.561	34.331.539	6.754.050	4.812.262	70.233.412	256,4	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	37.325	564.198	4.352.675	2.104.938	7.059.136	31,2	23,2
Total 1993-2000					77.292.548	272,7	270,0

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

La transferencia de las escuelas medias supuso, del mismo modo, que se entablara un diálogo entre las administraciones centrales y jurisdiccionales. Según vimos, en Santiago del Estero éstas se dieron en un contexto provincial de crisis que dificultó aún más este, de por sí complejo, proceso. Según un entrevistado: *“existió cierto conflicto con la transferencia en el ‘93, fue un gran impacto en el presupuesto. Para la provincia implicó una deuda por la equiparación que se*

⁵⁷ Entrevista realizada a una ex subsecretaria de educación, abril de 2003.

abonó en tres cuotas las cuales se terminaron de pagar en el '95, hoy se normalizó la situación”. Por otra parte, acorde con este entrevistado la transferencia tuvo su impacto a nivel de los deseos y representaciones de los docentes: “también fue traumática para el docente que no quería pasarse a la provincia. A pesar de que había un beneficio económico para el docente éste igual tenía resistencia al traspaso”⁵⁸.

Efectivamente, los medios locales de la época evidencian la preocupación que genera este proceso en los diferentes sectores de la comunidad educativa: gobierno, docentes, gremios. El ministro de educación Víctor Ledesma expresaba del siguiente modo su inquietud con respecto a la cuestión financiera que implicaba la transferencia: “El ministro de educación y cultura de Santiago del Estero expuso en la X reunión del Consejo Federal de Educación la posición del gobierno respecto de la transferencia y subrayó la necesidad de que el gobierno central garantice el pago de sueldos a los docentes”⁵⁹. Al mismo tiempo, “el financiamiento, la estabilidad, la continuidad de los proyectos pedagógicos, el pago en tiempo de los salarios y la prescindencia política en educación son algunas de las preocupaciones de los docentes”⁶⁰.

La descentralización de los servicios educativos y de salud supuso que la Nación ya no asistiría en forma complementaria a la provincia sino que los recursos serían aquellos provenientes de la coparticipación federal. No obstante, la sanción e implementación de la Ley Federal de Educación trajo aparejada una serie de transferencias monetarias que, bajo la forma de programas, acompañarían la puesta en forma de la nueva estructura de la Ley. Estos programas se basaban sobre todo en acciones de capacitación, equipamiento e infraestructura escolar, becas y otras acciones compensatorias. Analizando el Cuadro 20 vimos que Santiago no se vio particularmente favorecida por estas transferencias, que colocaron a la jurisdicción entre aquellas que, relativamente, menos dinero recibieron. Por otra parte cabe aclarar que, tal como se observa en el Cuadro 21, la provincia no aceptó los fondos del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación (PRISE), préstamo que estaría destinado a la readecuación curricular según los postulados de la nueva normativa. Esta medida, que analizaremos en el apartado referido a las políticas pedagógicas y curriculares, se basó sobre la decisión de no endeudamiento con la Nación que asumió la provincia, optando por realizar estas readecuaciones con recursos propios. Lo mismo se deduce si se observan los fondos que recibe la provincia como parte del préstamo que implicó el PRODYMES y el total de pesos por alumno que finalmente adquiere la provincia en ambos programas (8.6 pesos por alumno frente a 72.4 de la media nacional). En suma, es probable que las no del todo favorables relaciones con el gobierno nacional hayan influido en esta cuestión.

⁵⁸ Entrevista realizada a Rubén Durán, asesor contable de la secretaria de educación, abril de 2003.

⁵⁹ “Posición del gobierno ante la transferencia de escuelas”, *Diario El Liberal*, 4/10/91.

⁶⁰ “Sería preocupación por la transferencia de escuelas”, *Diario El Liberal*, 6/10/91.

Cuadro 21 - Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.*

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE**	Programa 41 - PRODYMES 2***	Total	Provincia	Media Nacional
1995	0	0	0	s/d	s/d
1996	0	0	0	0,0	5,0
1997	0	0	0	0,0	6,1
1998	0	236.486	236.486	1,1	22,7
1999	0	648.992	648.992	3,0	26,9
2000	0	1.073.009	1.073.009	4,7	13,5
Total	0	1.958.487	1.958.487	8,6	72,4

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

** Préstamos a la provincia

*** Préstamo a la Nación

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

En síntesis, la década del noventa, que suponía un desligamiento por parte de la Nación de las "cargas" jurisdiccionales, puso -paradójicamente- a las instancias provincial y nacional más cerca que antes. A nivel de las altas esferas de gobierno, la rivalidad entre el gobierno nacional de Carlos Menem y el de Juárez pareció traer aparejadas condiciones no del todo favorables para el área educativa, en un momento de grandes cambios como fue esta década (nos referimos especialmente a la asistencia financiera por parte del Ministerio de Educación nacional). Al mismo tiempo, las transferencias de los servicios educativos implicaron, para las provincias con menor capacidad fiscal propia, un arduo esfuerzo presupuestario que, en muchos casos, se resolvió recientemente.

9 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

La aplicación de la reforma educativa en la provincia comienza en el año 1995 con una serie de experiencias piloto que irían dando forma a la nueva estructura de niveles propuesta por la Ley Federal. Previamente, en mayo de 1994, se habían reunido en la capital santiagueña los mandatarios de educación de las provincias del NOA junto con las autoridades nacionales para comenzar a estipular la forma en que se aplicarían los diferentes aspectos que disponía la Ley Federal⁶¹. Ya en septiembre de ese mismo año comienzan a entretenerse desacuerdos en lo que refiere a la delimitación y ejecución de las tareas que correspondían a las instancias nacional y provincial⁶². Efectivamente, los medios manifiestan las disputas que empiezan a darse entre estas distintas esferas de gobierno, así como entre las

⁶¹ "Ministros tratan articulación escolar y formación docente", *El Liberal*, 17/5/94.

⁶² "Desacuerdos en el área escolar", *El Liberal*, 14/9/94.

demás organizaciones de la comunidad docente, poniendo en evidencia las confusiones que conllevó el inicio de la implementación de esta política.

La entonces subsecretaria de cultura y educación de la provincia, Graciela Saber de Muñoz, enunciaba a fines de 1994 las primeras declaraciones respecto del tema: *"la aplicación de la nueva estructura educativa prevista por la norma federal implica un proceso de transición gradual en el cual debemos implementar acciones de formación docente que compensen, complementen y/o incorporen las diferencias entre los viejos planes de formación y las nuevas propuestas"*⁶³. Esta afirmación manifiesta un aspecto sobresaliente de todo el proceso que envolvió a la implementación de la Ley Federal: el fuerte posicionamiento del gobierno provincial en relación con un discurso que dejó claro, de primera mano, que los cambios educativos a llevarse adelante no implicarían la pérdida de las fuentes laborales. Este "compromiso del gobierno" es resaltado por los entrevistados como uno de los motivos principales por los cuales la oposición a la reforma en esta provincia no adquirió los altos grados de conflictividad que acontecieron en otras jurisdicciones. Según mencionaba una ex-subsecretaria de educación entrevistada: *"aquí se dejó bien claro que la reforma no iba a dejar docentes afuera, o sea, que la transformación educativa iba a ser sinónimo de continuidad laboral"*⁶⁴.

En marzo de 1995 el gobierno de la intervención federal dicta el Decreto n° 0367 que estipula los plazos y la forma en que se adecuará la transformación en la provincia. Así, en ese año comienzan a desarrollarse una serie de experiencias piloto para poner en marcha la nueva estructura de niveles que estipula la Ley. Los diseños de EGB1 y 2 fueron realizados por la comisión curricular provincial y fueron aprobados por la Nación sin grandes problemas. Según una funcionaria involucrada en este proceso: *"la implementación de la EGB1 y 2 fue muy fácil y muy bien recibida, los problemas empiezan con la EGB3"*⁶⁵. En efecto, los entrevistados coinciden en señalar dos inconvenientes principales a la hora de instrumentar esta segunda fase de la reforma: financieros y pedagógicos (estos últimos serán revisados en el siguiente apartado sobre políticas curriculares). En cuanto al primer punto, el gobierno decide acotar la experiencia a una muestra piloto de 20 escuelas y hacer gradualmente el avance según las posibilidades económicas de la provincia, lo cual lleva a Santiago a realizar porcentajes de implementación inferiores a los promedios nacionales (Ver Cuadro 22). En lo que refiere al nivel polimodal, los actores consultados señalan que la ejecución del mismo fue menos traumática debido a que los docentes y las autoridades educativas estaban más preparados para el desarrollo de este proceso, debido a la anterior experiencia de implementación de la EGB.

Es interesante observar cómo se define la localización de la nueva estructura de niveles en cada provincia. Para tomar esta decisión era necesario tener en cuenta una característica insoslayable de la configuración provincial: las extensas distancias del territorio; lo cual dificultaría el acceso de los profesores que debían dictar las materias de 7mo, 8vo y 9no año en las escuelas primarias alejadas (sobre todo sumado a la restricción presupuestaria que prepondera en la provincia). Por este motivo, se decidió situar el tercer ciclo de la educación básica en las ex escuelas medias en la mayor parte de los casos. No obstante, en los hechos, la localización de la EGB3 se ha situado de manera desigual tanto en la vieja escuela media

⁶³ "La nueva estructura implica un proceso de transición gradual", *Diario El Liberal*, 12/10/94.

⁶⁴ Entrevista realizada a Nieves Teresita Maldonado, ex-subsecretaria de educación, abril de 2003.

⁶⁵ Entrevista realizada en abril de 2003.

como en la primaria, según las particularidades de cada localidad. De esta forma, han quedado con EGB3 y polimodal únicamente las cabeceras de departamento⁶⁶.

En cuanto a los docentes que estarían habilitados para dictar las competencias del tercer ciclo, cabe señalar que el gobierno instó a los maestros de 7mo grado que quisieran entrar en la experiencia a hacerlo, previa capacitación. Conforme a los entrevistados esto generó cierta resistencia por parte de estos docentes que se veían obligados a capacitarse y abandonar su institución primaria para pasar al nivel secundario, conviviendo con profesores de una supuesta mayor jerarquía. Lo que finalmente ocurrió es la coexistencia de maestros de grado y profesores al momento de dictar las materias del 7mo año del tercer ciclo.

El Cuadro 22 muestra los porcentajes de implementación de la estructura de niveles de la Ley Federal en la provincia. En el mismo se observa la evolución de la cantidad de alumnos en la nueva distribución, la cual alcanza, hacia el año 2000, la cobertura del 51.4% de la matrícula, cifra superior al porcentaje de implementación de la región (43.8%) pero inferior a la media nacional (68.2%). En definitiva, según mencionaba la presidente del CGE, "subsisten los dos sistemas, el antiguo y el nuevo, la transformación es paulatina y gradual"⁶⁷.

Cuadro 22 – Implementación de la Ley Federal de Educación

		1997	1998	1999	2000
Matrícula	7° grado Primario	13.675	12.986	6.674	6.764
	EGB 3	276	3.805	18.443	26.648
	Secundario	41.274	41.289	28.144	20.669
	Polimodal	0	0	541	2.386
% alumnos en nueva estructura	Total	0,5	6,6	35,3	51,4
	Santiago del Estero				
	Sector Público	0,5	5,1	32,6	47,6
	Sector Privado	0,3	12,7	44,2	63,9
	Total Región NOA	0,8	5,3	26,0	43,8
Total País	24,9	39,8	56,6	68,2	

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

Otro elemento a destacar es la diferencial proporción y rapidez de implementación que se dio entre los niveles público y privado (como se observa en el Cuadro 22). Tal como señalaba una entrevistada: "en el sector privado la EGB3 fue vertiginosa, en el Estado no fue así por falta de financiamiento"⁶⁸. Es interesante destacar la forma en que el sector privado resuelve los condicionamientos que supone la nueva normativa: rotación de los cargos, transformación y baja de los mismos de acuerdo con las nuevas necesidades. Como señalaba la misma entrevistada: "en el Estado la rotación y la movilidad era imposible"⁶⁹.

Como sugerimos, la postura de los gremios frente a la reforma fue de cierta resistencia - sobre todo a los postulados ideológicos de la Ley Federal- pero, en concreto, dada la firmeza del gobierno en cuanto a asegurar las fuentes laborales, la oposición no fue una cuestión obstaculizadora para la ejecución de esta política. Según vimos en el apartado referido a las

⁶⁶ Entrevista realizada a una alta funcionaria del CGE en abril de 2003

⁶⁷ Entrevista realizada a Dora Santillán, presidente del CGE, abril de 2003

⁶⁸ Entrevista realizada a Nieves Teresita Maldonado, ex-subsecretaria de educación, abril de 2003.

⁶⁹ Ídem.

políticas laborales, las disputas de los gremios opositores estuvieron más bien dirigidas a lograr la normalización del sistema educativo y a obtener reivindicaciones salariales.

En síntesis, la reforma en la provincia se desarrolló de manera desigual y en cierta medida desarticulada, no estando lo suficientemente claros los parámetros generales del proceso de la implementación. Por otra parte, las restricciones financieras atravesaron esta dinámica y determinaron tanto la toma de ciertas decisiones como la efectiva posibilidad de llevarlas adelante. Tal como señalaba un dirigente sindical entrevistado: *"la reforma se hizo a costo cero, no se creó presupuesto para implementar"*⁷⁰. Si bien no contamos con datos procesados a nivel nacional, según información recabada en las dependencias gubernamentales de la provincia, al momento de escribirse este informe el establecimiento del polimodal llegaba al 100% mientras que el de la EGB3 descendía al 80%.

10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

Estrechamente vinculada con las cuestiones mencionadas en el apartado anterior, la implementación de la transformación educativa implicaba la **elaboración de políticas pedagógicas y curriculares nuevas**. A tal efecto, las provincias vieron llenar sus arcas con fondos que, desde la Nación, acompañarían y propulsarían el proceso de reforma del sistema educativo. La formulación de diseños curriculares nuevos involucró la conformación de comisiones destinadas a tal fin, significando para muchas provincias la primera oportunidad de confeccionar currículos propios. Al mismo tiempo, implicaba poner a prueba las capacidades ministeriales, cuya estructura debía absorber y dar cauce a estos procesos.

En el caso de Santiago del Estero caben mencionarse dos cuestiones en lo que a esto respecta: por un lado, el Estado santiagueño contaba con escasa tradición de gestión pedagógica y planificación curricular autónoma y, por otra parte, esta provincia es una de las pocas que no admitió fondos nacionales para la elaboración de los nuevos diseños. En este contexto transcurre este aspecto de la transformación educativa.

Efectivamente, el gobierno educativo santiagueño no parece caracterizarse por poseer una práctica de gestión de políticas educativas y de desarrollo curricular propio. Estas cuestiones han sido marginales con respecto al desarrollo del sistema educativo o, en su defecto, han estado ligadas a los mandatos conducidos desde la Nación. Varios actores entrevistados han coincidido en afirmar que *"no existe política educativa, no saben planificar"*⁷¹ o *"no hay políticas que tiendan a mejorar la calidad del sistema educativo"*⁷². El trabajo de campo realizado en el resto de las jurisdicciones del país nos llevó a reconocer capacidades y tradiciones diferentes en las diversas provincias y nos condujo a plantearnos la siguiente pregunta: ¿por qué ciertas jurisdicciones han desarrollado una práctica política de planificación y gestión del sistema y otras no?

Tal vez, este gran interrogante pueda comenzar a abordarse, en el caso de Santiago del Estero, analizando los condicionantes políticos que han atravesado la lógica del sistema y que

⁷⁰ Entrevista realizada a Orlando Gorosito, secretario general AMET, abril de 2003.

⁷¹ Entrevista realizada a una alta ex funcionaria de la secretaría de educación, abril de 2003.

⁷² Entrevista realizada a Santiago Coronel, secretario general CISADEMS, abril de 2003.

no han favorecido esta producción desde el poder central. Tal como mencionaba el principal medio local: *“La persistente intervención del CGE se traduce en una falta de continuidad en el proyecto del área, ya que los cambios de la conducción son permanentes y reiterativos”*⁷³. La escasa permanencia en los cargos por parte de las máximas autoridades educativas y el estrecho margen de independencia con respecto al poder gubernamental central constituyen, quizás, una de las claves explicativas de esta cuestión. En efecto, la dinámica que analizamos en el apartado referido al marco político y el rol accesorio que juega el sistema educativo en dicha relación conforman el entramado en el cual se desarrolla esta situación.

Consultados sobre los procesos de planificación educativa en la provincia, los propios actores gubernamentales destinados a tal fin nos informaron que las políticas educativas “bajan” principalmente desde la Nación al Ministerio de Gobierno y de allí a la Secretaría de Educación en donde se realiza el planeamiento de acuerdo con los postulados centrales. En efecto, la subsecretaria de educación, Amada de Bueno, mencionaba que: *“la planificación educativa parte del Ministerio de Gobierno, Educación y Culto, la Secretaría es la fase más administrativa. Ambas instancias trazan la política educativa en consonancia con los postulados de Nación”*⁷⁴. Por su parte, la directora general de planeamiento de la educación nos informaba que: *“no hay un área específica de planificación educativa, la Dirección de Planificación no tiene autonomía, depende de la subsecretaria de educación. La que planifica es la subsecretaria en función de las políticas fijadas para el sector, Planificación ayuda. (...) Se lleva delante el desarrollo del Plan estratégico de desarrollo provincial, por medio del cual la subsecretaria adecúa las políticas que vienen de Nación para las provincias”*⁷⁵. Estos testimonios dan cuenta de una aparentemente escasa capacidad de gestión del área educativa y la predominancia de una idea de las políticas de gobierno como una línea que *baja* unilateralmente y que debe ser acatada por la provincia.

En los hechos, la actividad de la Dirección de Planeamiento –que según el organigrama de la Secretaría es el área dedicada a esta tarea- se circunscribe a organizar la oferta de capacitaciones que se ofrecen desde la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) cuya cabecera se asienta justamente allí. Según pudimos observar, esta tarea absorbe la mayor parte del tiempo de este área: *“Planeamiento está abocado a capacitación y deja de lado la planificación de otras políticas educativas”*⁷⁶. De esta forma, parece observarse a nivel gubernamental poca labor en lo que refiere a la producción de políticas específicas para el sector.

El advenimiento de la reforma educativa implicaba, en conjunto con la adaptación de la estructura de niveles, una readecuación de los diseños curriculares. Santiago del Estero es una de las jurisdicciones del país que no confeccionó en años anteriores currículos propios sino que, por el contrario, siempre se había manejado con aquellos provistos por Nación (elaborados en su mayoría en los años setenta). El nuevo escenario suponía llevar adelante esta tarea y para ello la provincia evaluaba dos opciones: aceptar el préstamo que ofrecía la Nación para contratar especialistas que elaboraran los nuevos diseños (fundamentalmente a través del Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación -PRISE-) o realizar esta labor con recursos propios. Santiago del Estero optó por esta segunda alternativa y para ello

⁷³ “¿Qué hacemos con la educación?”, *Diario El Liberal*, 28/6/93.

⁷⁴ Entrevista realizada a Amada de Bueno, subsecretaria de educación, abril de 2003.

⁷⁵ Entrevista realizada a Lidia de Trejo, directora general de planeamiento de la educación, abril de 2003.

⁷⁶ Entrevista realizada a una funcionaria de planta de la Secretaría de educación, abril de 2003.

convocó la conformación de una comisión de elaboración curricular con docentes de la provincia que serían “afectados” a este trabajo. De esta forma, el gasto se reducía a contratar suplentes al frente de los alumnos cuyos docentes se destinaban al trabajo curricular y se evitaba contraer una deuda con la Nación. Es interesante analizar esta decisión teniendo en cuenta lo que decíamos en el apartado referido a las relaciones que Santiago del Estero establece con la Nación a lo largo de la década. Según vimos la provincia mantuvo en términos generales una postura de no endeudamiento que resulta acorde con la intencionalidad de Juárez de no recargar las finanzas públicas.

Al mismo tiempo, según los entrevistados, esta opción tenía la ventaja de contar con personas que conocían a fondo la realidad provincial permitiendo una verdadera reapropiación de estos contenidos. Tal como lo enunciaba la ex subsecretaria de educación, Teresita Maldonado: *“la renovación curricular salió de aquí, había suficiente capacidad técnica instalada. Aquí no ha habido PRISE para no endeudarse, salió gratis y se aprovechó la creatividad interna”*⁷⁷. De esta forma, en mayo de 1995 se inician las primeras *“jornadas de asesoramiento e información a través de las cuales se capacitará a los miembros de la Unidad de Coordinación Técnico Docente quienes tendrán a su cargo la confección de los currículos”*⁷⁸. Estas jornadas, financiadas por Nación, formaron parte de los encuentros federales por medio de los cuales la instancia central proveía la capacitación necesaria para esta actividad.

Los diseños de nivel inicial fueron aprobados en 1997, al igual que los de EGB1y2. Por su parte, los diseños de nivel terciario datan de 1998, los de polimodal fueron aprobados en 2000 y los de EGB3 en 2001. Al momento de escribirse este trabajo se encontraban en proceso de elaboración los currículos de educación especial y de adultos. Estos diseños se encuentran oficialmente en vigencia. En lo que respecta a su efectiva utilización en las escuelas, si bien no se ha realizado un trabajo de campo en las instituciones escolares que permita corroborarlo, los actores entrevistados han afirmado que se han llevado adelante varias acciones tendientes a la difusión de estos nuevos materiales. En efecto, según nos informaron, parte del trabajo de la comisión fue la realización de jornadas de capacitación con los docentes en los diferentes departamentos, así como asegurarse su correcta distribución en las escuelas⁷⁹.

En resumen, el proceso de elaboración curricular en la provincia, que se condice con la puesta en marcha de la reforma, se inserta en un contexto de escasa tradición en producción pedagógica y curricular. La elaboración de estos nuevos lineamientos corrió por cuenta de la provincia, que conformó equipos especialmente dedicados a tal fin sin aceptar el préstamo que, desde la Nación, se ofrecía para ello. Al momento de evaluar el por qué de la decisión que asumió la provincia de no aceptar el empréstito, una de las variables explicativas que manejamos fue -en el contexto de una áspera relación Menem/ Juárez- la decisión de mantener estables las finanzas de la provincia y no recargar al fisco provincial. En cuanto al proceso mismo de elaboración curricular, aparentemente, el margen con que contó la provincia para la readecuación, según las propias condiciones específicas locales, no fue muy amplio dado el rígido formato con que los prediseños eran enviados y el posterior visto bueno que realizaba la instancia central. Esto se condice con lo que mencionaban varios entrevistados acerca de que, en definitiva, las políticas educativas “bajan desde la Nación”.

⁷⁷ Entrevista realizada a Teresita Maldonado, ex subsecretaria de educación, abril de 2003.

⁷⁸ “Los nuevos currículos estará listos a mediados de septiembre”, *Diario El Liberal*, 24/5/95.

⁷⁹ Entrevistas realizadas a Marta Pavón e Irma Fonzo, coordinadoras de la comisión de gestión curricular.

11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

De los 1710 establecimientos educativos que posee Santiago del Estero solamente 120, es decir un 7%, corresponden al sector privado. Pese a esta escasa proporción, este tipo de oferta educativa alberga, según datos de 2000, el 13.4% de la matrícula provincial (un total de 31.638 alumnos) y lleva a la provincia a ocupar valores intermedios en cuanto al mayor porcentaje de alumnos en este sector, en comparación con el resto del país. Según se observa en el Cuadro 23, la evolución de la matrícula ha incrementado en forma gradual desde 1996, siendo Santiago la octava jurisdicción que más creció entre los años 1994 y 2000. No obstante este aumento, puede distinguirse como significativo el hecho de que este porcentaje es siempre menor al que representa la media de la región (que ronda el 15%) y más aún con respecto al total del país (que promedia el 23%).

Cuadro 23 - Evolución del sector privado

	Porcentaje de alumnos en el sector privado			Transferencias al sector privado (como porcentaje del gasto educativo provincial)			Gasto público por alumno del sector privado en relación a gasto por alumno del sector público		
	Media Región			Media Región			Media Región		
	S. del Estero	NOA	Total País	S. del Estero	NOA	Total País	S. del Estero	NOA	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	3,5	6,3	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	12,3	15,5	24,4	2,8	5,9	11,3	0,21	0,34	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	9,4	6,9	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	11,8	14,9	23,9	8,7	8,0	12,8	0,71	0,50	0,47
1997	11,0	15,1	23,5	10,8	8,1	12,5	0,98	0,49	0,47
1998	12,0	15,4	23,7	9,8	8,1	12,8	0,79	0,48	0,47
1999	12,9	15,1	23,2	9,9	8,4	13,1	0,74	0,52	0,50
2000	13,4	15,7	23,7	10,3	8,7	13,2	0,74	0,51	0,49

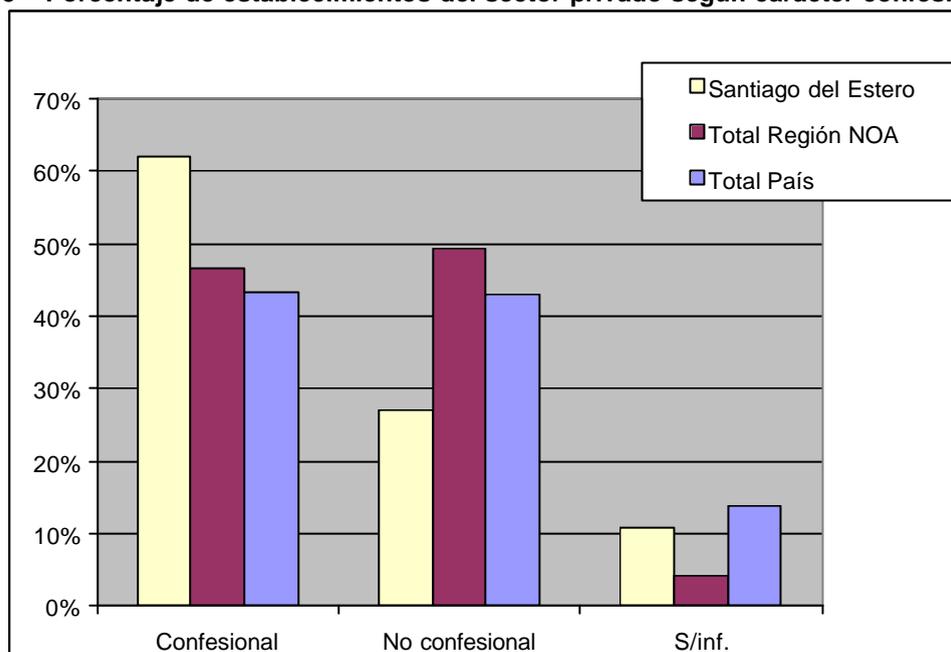
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; y en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público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

El sector privado de Santiago del Estero, de la mano de la **Iglesia Católica**, tiene una larga tradición e importancia en la conformación del sistema educativo provincial. Tal como aconteció en muchas otras provincias del país, la Iglesia ha cumplido tempranamente un rol propulsor en cuanto a lo educativo, gestionando sus propios establecimientos con una "finalidad social" que intentó compensar las desigualdades. En efecto, tal como nos mencionaba Hugo Funes, dirigente sindical del gremio de los docentes privados, "el sector privado es muy importante en la educación provincial, es más que nada católico. En lugares muy marginales está la educación privada, cubre muchas falencias del Estado"⁸⁰. De igual modo coincidían las autoridades del Servicio Provincial de Enseñanza Privada (SPEP): "La Iglesia es muy importante, la mayoría de los colegios pertenecen al obispado. En general estos colegios no cobran cuota, no hay casi colegios que cobren más de \$50".

⁸⁰ Entrevista realizada a Hugo Funes, secretario general SADOP, abril de 2003.

Efectivamente, el sector privado en la provincia está íntimamente vinculado con la corporación eclesial, que ofrece un **servicio educativo relativamente económico y extendido a todos los confines de la amplia geografía provincial**. El Gráfico 5 ilustra la participación de la Iglesia en la educación de la provincia. Cabe observar que efectivamente más del 60% de los establecimientos privados posee carácter confesional, lo cual caracteriza a Santiago del Estero como la octava provincia con mayor preponderancia de este tipo de educación.

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



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

Sin duda, el hito más significativo de la última década para la educación privada ha sido la **transferencia de estos establecimientos a la órbita provincial**. Esto implicaba fundamentalmente dos cuestiones, por un lado, la equiparación salarial a los docentes nacionales transferidos y, por otro, la necesidad de conformar algún tipo de estructura gubernamental que albergara los procesos administrativos y pedagógicos que ahora competirían a la provincia. Por otra parte cabe recordar, tal como vimos en el apartado referido a las relaciones con la Nación, que estos procesos se desarrollan en el contexto de la crisis provincial previa a la intervención federal, lo cual implicó situar este complejo proceso en un marco de profunda inestabilidad institucional.

En cuanto al primer punto, siguiendo a Hugo Funes: *“el contexto de la transferencia era de desgobierno total, sin embargo no ha sido una transferencia traumática, salvo en lo económico.”* En efecto, la transferencia educativa implicaba equiparar los salarios nacionales con los provinciales, que eran tradicionalmente más altos, conllevando un esfuerzo financiero para la mayoría de las provincias. Según este actor: *“Se exige que se les pague el mismo salario a ambos. Con la diferencia entre salarios provinciales y nacionales la provincia adquiere una deuda por la*

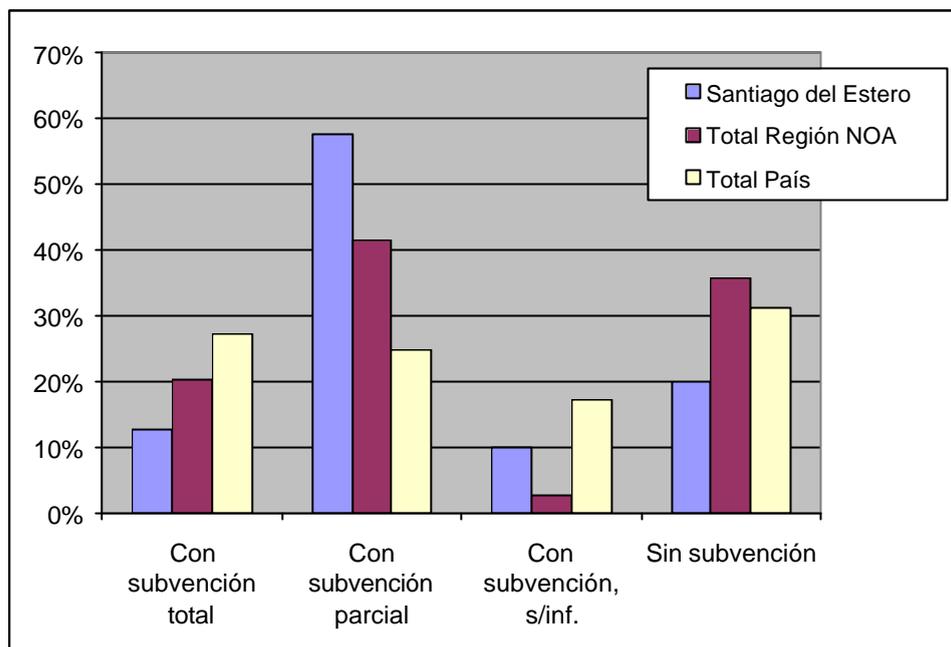
equiparación. Se les paga esa deuda en tres cuotas a los estatales y a los privados se les paga una sola cuota en el '94 y se les deben dos aún”⁸¹.

El modo en que la estructura gubernamental procesa estos cambios, implicó en Santiago del Estero la creación del **Servicio Provincial de Educación Privada**. Este órgano fue instituido en el año 1992 pero toma forma definitiva recién en 1994 cuando, mediante el Decreto 1043, se aprueba su planta funcional. La misión del SPEP consiste en “regular, ordenar y administrar” el sector, siendo la instancia encargada de ejecutar las políticas en materia de educación privada dentro de los principios que estipula la Ley Provincial 6160 de Educación Privada, promulgada en 1995. Esta instancia cuenta desde 1994 con una unidad presupuestaria propia dentro del presupuesto educativo. Al mismo tiempo cabe señalar que el SPEP cuenta con la ayuda de personal de los establecimientos privados que “afectan” recursos humanos a este organismo.

Asimismo, este órgano es el encargado de ejecutar y planificar la **política de subsidios** al sector. En lo que respecta al porcentaje de transferencias que el Estado provincial ejecuta al sector privado cabe resaltar el importante aumento que se percibe entre 1994, cuando éstas rondaban el 2.8% del gasto educativo provincial, y 1995 en donde pasan a establecerse en el 9.4%, evidenciando un incremento de más del 300% (Ver Cuadro 23). Esta cuestión, como veremos a continuación, está vinculada con la disputa que entabla el sindicato SADOP por el reconocimiento de este tipo de oferta educativa dentro del presupuesto provincial, en el marco de la sanción de la ley específica para el sector. El aumento lleva a la provincia, que anteriormente se posicionaba por debajo de los valores de la región y el país, a superar al porcentaje promedio de transferencias que realiza el NOA y a establecerse más cerca de la media total del país. Por otra parte, si se tiene en cuenta el gasto público por alumno de este sector se advierte, asimismo, el fuerte aumento que mencionamos. En efecto, si en el año 1994 de cada peso que el Estado destinaba por alumno del sector público se asignaba un 21% a alumnos del sector privado, en el año 1996 esta cifra asciende al 71% superando ampliamente los parámetros provinciales y nacionales que rondan el 50%. Estos datos llevan a Santiago del Estero a ser, en el año 2000, la doceava provincia con mayor porcentaje de transferencias al sector privado y la séptima con mayor gasto por alumno, evidenciando la creciente importancia presupuestaria que asigna el Estado a este tipo de educación.

El Gráfico 6 muestra la proporción de subsidios que el Estado provincial asigna al sector. Sobresalen dos cuestiones: en primer lugar, el escaso porcentaje de subvenciones totales que ejecuta la provincia frente a la región y el total del país y, en forma contrapuesta, el amplio porcentaje de aportes parciales, los cuales superan cuantiosamente a ambas medias mencionadas. Por otra parte, el porcentaje de escuelas privadas santiagueñas que no reciben ningún tipo de reconocimiento monetario por parte del Estado es, igualmente, menor. Estas cifras, junto a los porcentajes de gasto que veíamos más arriba, dan cuenta de la importante presencia de este tipo de oferta educativa en el seno de la estructura estatal (Santiago es la octava provincia del país con mayor porcentaje de establecimientos privados subvencionados).

⁸¹ Ídem.

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

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

Cabe destacar la importante disputa que lleva adelante SADOP (que como vimos más arriba es uno de los sindicatos con mayor capacidad de agencia de la provincia) en el año 1995 en torno a la cuestión del cambio de nominación de “subsidio” por “aporte” y las seguridades para el sector que estarían implicadas en dicho cambio. En julio de 1995, todavía durante el gobierno de la intervención, comienzan a correr rumores acerca de la virtual desaparición de la subvención al sector: “*el diputado Hugo Herrero advirtió sobre la posibilidad de que se suspenda la subvención a los establecimientos educativos del sector privado*”⁸². Asimismo, el medio local informaba que “*de no hacerse cargo el Estado santiagueño de la deuda que mantiene con los colegios privados éstos podrían desaparecer*”⁸³. Esta situación lleva al gremio a entablar un paro por tiempo indeterminado hasta tanto no se adopten medidas que redunden en una solución efectiva para el sector. Finalmente, luego de una huelga de casi 20 días el recientemente asumido gobernador Carlos Juárez pone fin al conflicto garantizando mediante el Decreto n° 289 de agosto de 1995 el aporte al sector: “*Carlos Juárez elevó ayer un decreto en el que se especifican las obligaciones del Estado con respecto a la enseñanza privada, aclarando que la contribución que reciben estos establecimientos tiene carácter de aporte*”⁸⁴. Según Funes: “*Esto implica que el Estado tiene una obligación, que se entra en el presupuesto provincial. Se elimina la*

⁸² “*Los colegios privados sin subvención*”, *Diario El Liberal*, 5/7/95.

⁸³ “*Los colegios privados podrían desaparecer*”, *Diario El Liberal*, 3/8/95.

⁸⁴ “*Colegios privados vuelven a clase*”, *Diario El Liberal*, 30/8/95.

inseguridad de recibir o no el subsidio, en el 94 con la intervención se daban subsidios si sobraba, por eso luchamos porque sea “aporte”⁸⁵.

En síntesis, el sector privado santiaguense, sobre todo de la mano de la Iglesia Católica, tiene una larga trayectoria en la provincia brindando una oferta educativa relativamente económica y ampliamente extendida. Si bien la matrícula del sector presenta valores intermedios con respecto al resto de la jurisdicciones, es una de las que más ha crecido. En relación con este aumento, y con el proceso de transferencia de los establecimientos privados desde la Nación, los subsidios al sector se vieron grandemente incrementados. En efecto, entre 1994 y 1995 se percibe un aumento del 300% en el porcentaje del gasto que el Estado provincial destina a este tipo de educación. Esto está asimismo vinculado con la conformación del SPEP como órgano específico de regulación y organización del sector, y da cuenta de la importancia de este tipo de oferta de educativa en la estructura provincial (Santiago es una de las ocho provincias con mayor cantidad de establecimientos educativos subvencionados del país).

12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN

La **estructura de supervisión** de Santiago del Estero no se configura bajo ningún criterio zonal preestablecido sino que se resuelve centralizadamente desde la administración educativa. En efecto, los supervisores son nombrados según el orden en el listado de méritos que elabora la Junta Calificadora y tienen que aceptar la zona que les es asignada sin que medie ningún patrón territorial. Según los entrevistados, la mayoría de estos actores viven en el aglomerado Santiago-La Banda, conforme a la concentración poblacional que manifiesta la provincia. Esta situación, sumada a la fuerte restricción presupuestaria que se da en esta jurisdicción, trae como resultado una estructura supervisiva forzosamente acotada en las reales posibilidades de desarrollar la tarea.

Según la composición del organigrama, las supervisiones se distribuyen por nivel, existiendo supervisores de nivel inicial, EGB, polimodal, terciario y especial y adultos. En la historia del sistema educativo santiaguense no se ha realizado, hasta la fecha, ningún concurso para la designación de estos cargos. Como señalamos, los mismos se efectúan por listado de méritos confeccionado entre los directores titulares. Esto implica que, según mencionaba una alta ex-funcionaria entrevistada: *“los supervisores tienen bastante independencia, a diferencia de los docentes no siguen la línea política porque han asumido por listado de mérito”⁸⁶.*

Las principales restricciones que atentan contra una conformación supervisiva dinámica y activa son, por un lado, la vastedad del territorio santiaguense que dificulta la efectiva presencia de estos agentes en las escuelas y, por otro, la importante restricción presupuestaria que signó esta década. En efecto, tal como mencionan los entrevistados: *“no hay plata para los traslados de supervisores, en estos diez años no hubo plata para ello”⁸⁷.* Esta situación conllevó el despliegue, por parte de los supervisores, de estrategias que les

⁸⁵ Entrevista realizada a Hugo Funes, secretario general SADOP, abril de 2003.

⁸⁶ Entrevista realizada a una alta ex-funcionaria de la Secretaría de Educación en abril de 2003.

⁸⁷ Entrevista realizada a una supervisora en abril de 2003.

permitieran cumplir con su tarea: “Como no hay plata la obligatoriedad de movilización es de 50 kilómetros. Por lo tanto, buscamos otras estrategias de comunicación: mandamos circulares que tratamos que sean más que normativas (consejos, pedagógicas) priorizamos reuniones zonales (rotamos los establecimientos en los que se hacen y concentramos la información ahí), tenemos reuniones mensuales con los directores, etc.”⁸⁸. A pesar de estos mecanismos, en los hechos, la restricción financiera impide el desarrollo de una supervisión que sea más que el mero control formal de algunas cuestiones administrativas (la recepción de planillas, la información mensual de asistencia del personal, la realización de esporádicas auditorías, etc) viéndose imposibilitado el rol de acompañamiento pedagógico y técnico que supone esta labor.

Merece destacarse el hecho de que, en los últimos años, a medida que se fueron jubilando los distintos supervisores de los diferentes niveles no se han nombrado cargos reemplazantes. Como señalaba un dirigente gremial entrevistado: “A medida que se van jubilando no se nombran más cargos”⁸⁹. Esto está vinculado con los procesos de recorte a los que hicimos referencia (entre ellos la Ley Ómnibus), los cuales continúan en vigencia en más de un aspecto.

En el Cuadro 24 se observa la relación que existe entre cantidad de supervisores y escuelas, evidenciando una proporción no muy favorable de 31 escuelas por supervisor. Esta razón se muestra más adversa si se recuerdan las vastas extensiones de la provincia y la imposibilidad financiera de acceder a los establecimientos. Las peores proporciones se presentan en el nivel inicial donde existen solamente tres supervisores que deben atender cada uno de ellos a 128 escuelas. Cabe destacar la presencia de un supervisor específico para la educación privada que atiende a todos los niveles y establecimientos educativos, esto se da en muy pocas provincias del país.

Cuadro 24- Cantidad de supervisores y escuelas por nivel, tipo de supervisor y sector

Sector	Cantidad de supervisores	Cantidad de escuelas por supervisor
Cantidad total de supervisores	64	31
Supervisores generales nivel inicial	3	128
Supervisores de EGB 1 y 2 (primaria)	44 + 1 supervisor general	27.5
Supervisores generales de EGB 3 y Polimodal (media)	8 + 1 analista sectorial	34
Supervisores de nivel terciario	2	24.5
Supervisores de Educación Especial y Adultos	5	49
Supervisores de Educación Privada	1	120

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

En síntesis, la estructura de supervisión santiagueña, se encuentra estrechamente acotada en cuanto a las posibilidades de desarrollar una tarea supervisiva efectiva. En efecto, tanto lo presupuestario como la configuración zonal se constituyen en obstáculos para el

⁸⁸ Ídem.

⁸⁹ Entrevista realizada a Orlando Gorosito, secretario general AMET, en abril de 2003.

despliegue de estas funciones y, en los hechos, se podría decir que las escuelas son escasamente visitadas por estos agentes.

REFLEXIONES FINALES

A través del desarrollo del presente informe, en el marco del proyecto “Las Provincias Educativas”, hemos intentado una aproximación a la realidad educativa santiagueña señalando, principalmente, los dispositivos de decisión política que constituyen la trama de relaciones que atraviesa al sistema educativo y que condicionan su desenvolvimiento.

Intentar un ejercicio reflexivo que resuma las principales conclusiones a las que hemos arribado, exige situar a la provincia en relación con un conjunto de rasgos estructurales que permitan comprender las condiciones de partida sobre las que se desenvuelve el sistema educativo santiagueño. En este sentido, cabe recordar que esta provincia es una de las que más desfavorablemente se sitúa en relación con una serie de indicadores que hacen a su desarrollo socioeconómico. En efecto, Santiago del Estero es una de las provincias con mayor pobreza del país y en la cual ésta se distribuye más desigualmente, sobre todo en las localidades rurales del interior que poseen los más altos índices de NBI (que llegan en muchos casos al 60% de la población). Si bien el desempleo no es un problema de particular gravedad en la provincia (los índices para 2002 eran del orden del 10% frente al 18% nacional) la estructura productiva santiagueña no se encuentra altamente desarrollada, viviendo gran parte de la población del empleo público. Por su parte, los indicadores de desarrollo humano, PBG e ingreso *per cápita* presentan valores sumamente desalentadores. En este punto cabe señalar que Santiago es una de las jurisdicciones que en mayor medida tienen comprometidos sus recursos sobre la base de la coparticipación federal.

En este contexto se inserta un sistema educativo de vasto alcance y de amplias dimensiones (tanto en lo que respecta a la cantidad de alumnos como al número y distribución de los establecimientos educativos), al mismo tiempo que con fuertes restricciones en lo que refiere a asegurar la equidad en el acceso y permanencia en el mismo, así como en cuanto a consolidar una educación de calidad. En efecto, si se repara en que esta provincia es la que posee el mayor crecimiento del porcentaje de habitantes en edad escolar durante la última década y es una de las que menos ha incrementado la matrícula, se concluye que se está extendiendo la cantidad de niños que quedan afuera del sistema educativo. Por otra parte, si se observan las tasas de escolarización, los indicadores de promoción, abandono, repitencia de todos los niveles, se advierte que Santiago se sitúa desfavorablemente en comparación con el resto de las jurisdicciones. Por último, si se estudia el rendimiento de los alumnos tomando como fuente los Operativos Nacionales de Evaluación, se evidencia que esta provincia se ubica entre las cuatro con peor desempeño, permitiendo concluir acerca de las adversas condiciones que envuelven al sistema educativo santiagueño.

Al momento de intentar comprender esta situación, es ineludible emprender un análisis de la práctica política que atraviesa al mundo de la educación, diferenciando dos planos de análisis que, sin embargo, están mutuamente imbricados: por un lado, las relaciones políticas macro (que involucran a la gobernación de la provincia) y, por otro, las relaciones propias del ámbito educativo. En cuanto al primer aspecto, es central enfatizar la particular conformación

sociopolítica que se da en Santiago del Estero y que tiene que ver con el arraigo de formas tradicionalistas de construcción del poder, en las cuales la idea del "derecho" se ve, por el contrario, mucho más vinculada con la noción de favor y clientela en la distribución de recursos. La figura del caudillo y el nudo de relaciones que dicha conformación conlleva, es muy útil para analizar la lógica de las relaciones de poder. Éstas, se encuentran hegemonizadas, desde mediados de siglo pasado, por Carlos Juárez quien, además de haber sido electo gobernador en cinco oportunidades, ha construido en su entorno el movimiento político-partidario más importante de la provincia. En este esquema, el fuerte personalismo del caudillo dirigente dificulta la conformación de espacios opositores críticos así como de figuras que puedan disputar su predominio.

En este contexto, la conformación de un campo educativo autónomo se ve dificultada, encontrándose las principales decisiones que hacen al desenvolvimiento del sector sobredeterminadas por las altas esferas de gobierno. Esto se sustenta sobre todo en dos cuestiones: por un lado, en la escasa relevancia que tiene la máxima autoridad de la cartera educativa (en la mayoría de los casos se trata de docentes primarios cercanos a jubilarse y con nula experiencia en la gestión pública) así como en los constantes cambios de estos actores políticos. Por otro lado, la fuerte tradición de intervención por parte del gobierno provincial que han sufrido históricamente los órganos educativos con representación docente, ha imposibilitado la institucionalización de una práctica de participación por parte de los educadores y ha dado lugar a la gestación de mecanismos discrecionales para la obtención de los cargos.

En efecto, una de las características principales que describe al sistema educativo es el irregular cumplimiento de las normas que hacen a la organización del sector. El caso paradigmático es la cooptación por parte del gobierno de las vocalías docentes del CGE y la Junta de Clasificaciones, lo cual conlleva, además de la inseguridad laboral y la falta de legitimidad del sistema, la funcionalidad del área educativa a la reproducción del orden político. De esto se concluye que el ámbito educativo está fuertemente atravesado por las lógicas de poder macroestructurales -que hacen al desenvolvimiento del sistema político-, las cuales inciden en la falta de autonomía del sector y la incapacidad de planificar políticas educativas sustentables.

En este marco, la provincia resuelve varios de los temas de la agitada agenda educativa de los noventa: la transferencia de las escuelas medias al ámbito de la jurisdicción, la implementación de la nueva estructura de niveles que suponía la Ley Federal de Educación, la elaboración de diseños curriculares nuevos, etc. En este proceso se entabla un nudo de relaciones con la instancia nacional que es quien propulsa, desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, estos cambios. En relación con esto, la rivalidad a nivel central entre el caudillo local -Carlos Juárez- y Carlos Menem, pareció verse traducida en desventajas económicas para el área educativa santiagueña. En efecto, esta provincia fue una de las que relativamente menos transferencias por alumno recibió en el marco de los programas nacionales, si se tienen en cuenta las fuertes restricciones del sistema educativo santiagueño.

En lo que respecta a las finanzas de la educación, cabe resaltar dos factores que se muestran en contradicción: por un lado, Santiago es una de las provincias que más ha incrementado el porcentaje del gasto que destina a educación a lo largo de la última década, no obstante, es una de las provincias que finalmente menos dinero por alumno ejecutan. De esto se desprende que por más esfuerzo que emprendan las jurisdicciones para alcanzar

porcentajes de gasto en educación razonables, éste, en muchas oportunidades, no alcanza para brindar una educación de calidad para todos los niños (tal como vimos más arriba).

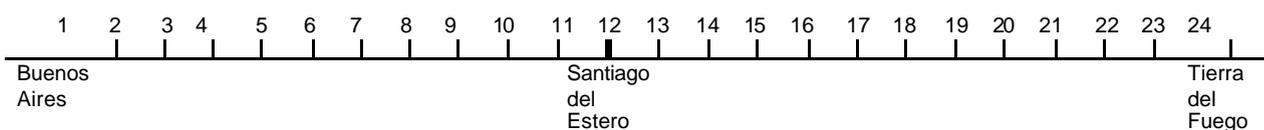
En síntesis, el sistema educativo santiagueño parte de condiciones sumamente desfavorables en cuanto a la mayoría de los indicadores que describen su composición y se encuentra en una posición debilitada en lo que refiere al desarrollo de políticas para el área. La dinámica política central condiciona fuertemente el desenvolvimiento del sector y le imprime su lógica particular, centrada como vimos en la discrecionalidad. Dadas estas condiciones no es de extrañar la desfavorable inserción del sistema educativo santiagueño en el contexto de la educación nacional.

ANEXO: SANTIAGO DEL ESTERO EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

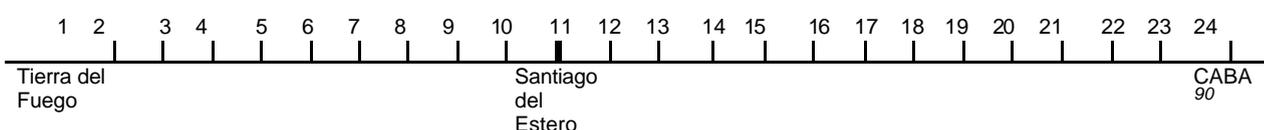
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.

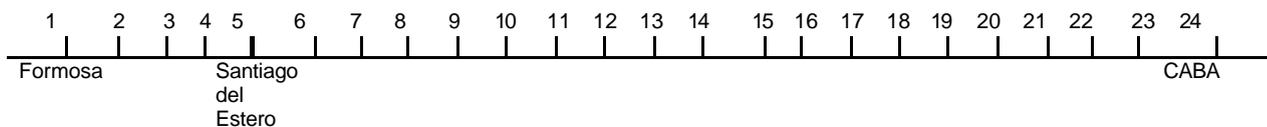


1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.

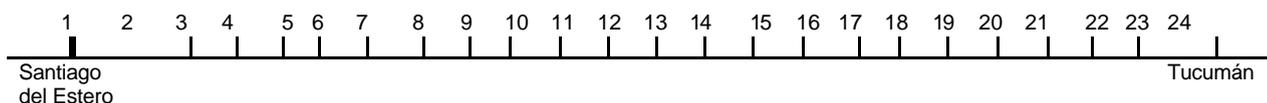


1.3. Porcentaje de habitantes en edad escolar. Año 2001.

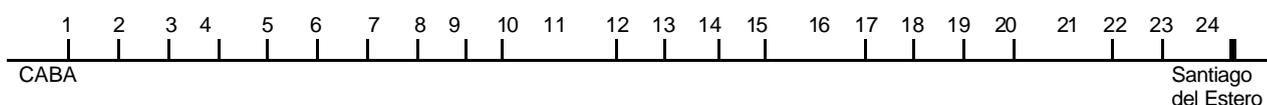
⁹⁰ Ciudad Autónoma de Buenos Aires



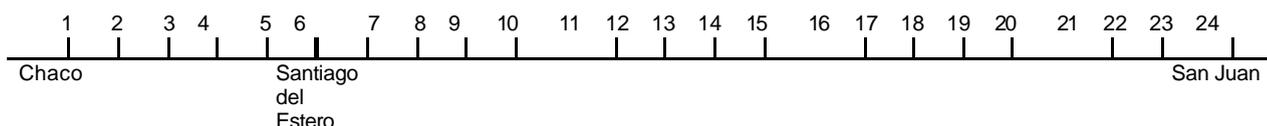
1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.



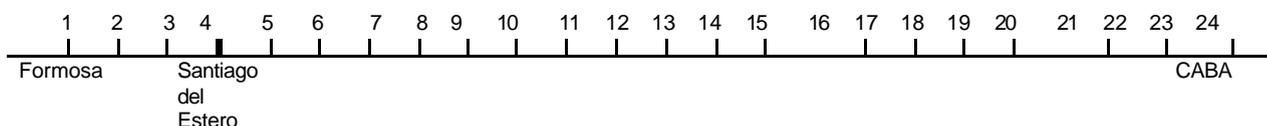
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



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



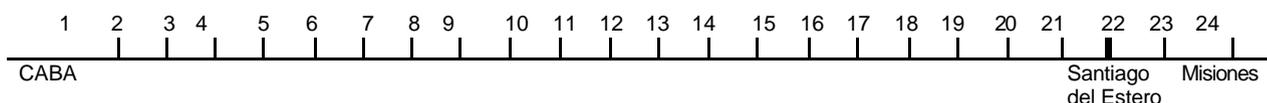
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



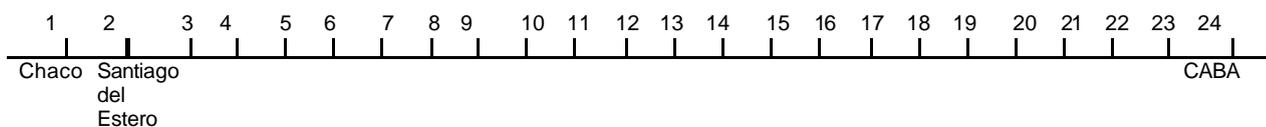
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



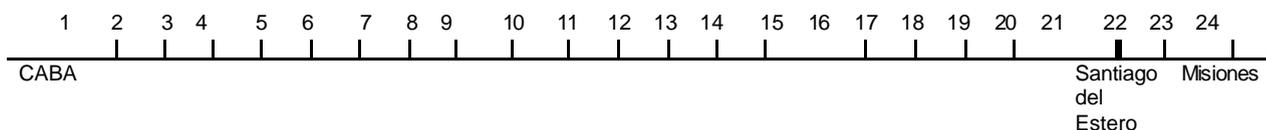
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



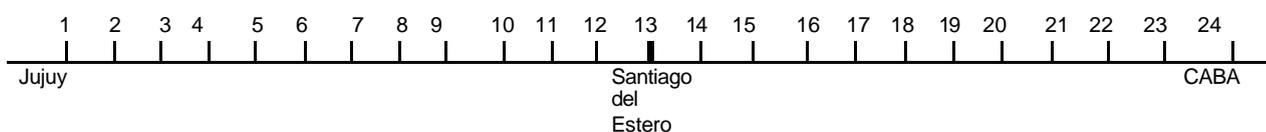
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



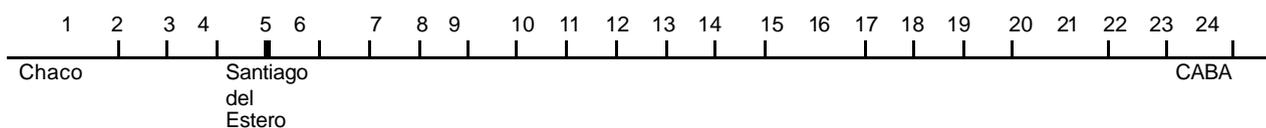
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



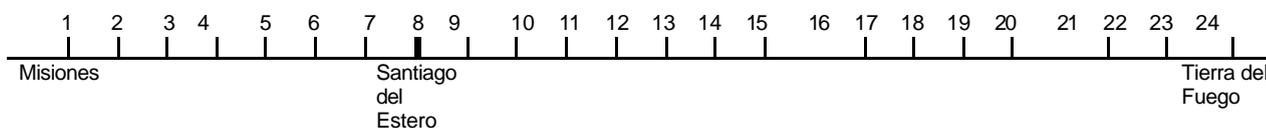
1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

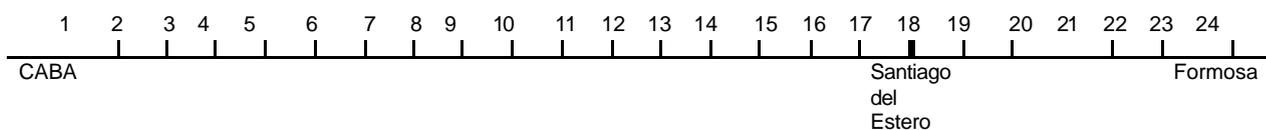


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

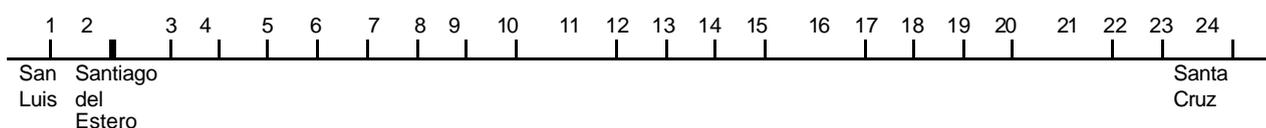


Fuente 1.1 – 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

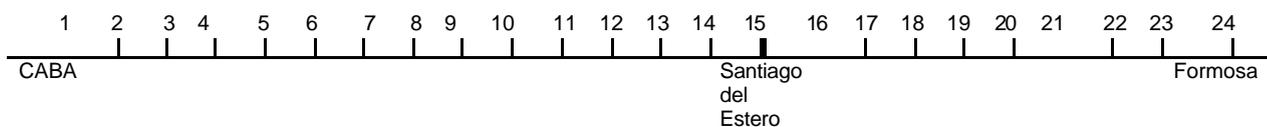
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



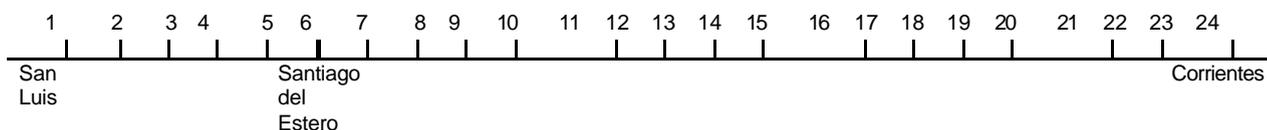
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



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



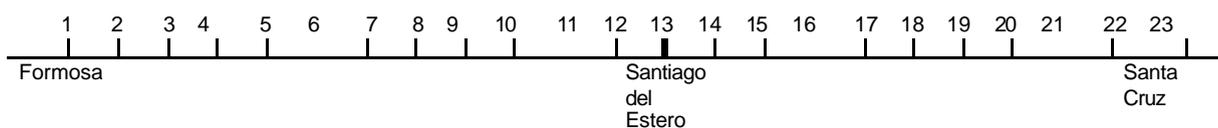
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

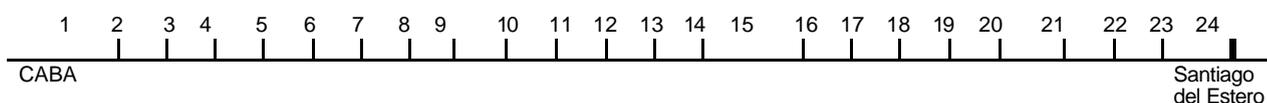


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

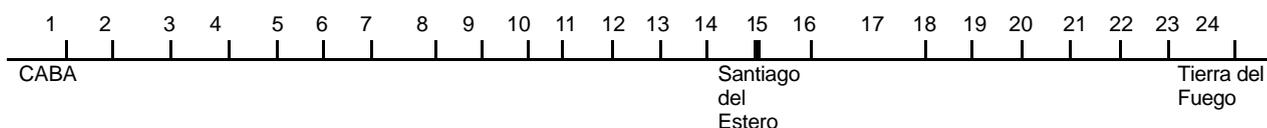


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

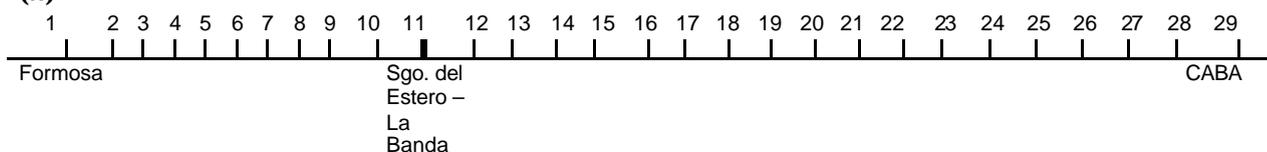


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

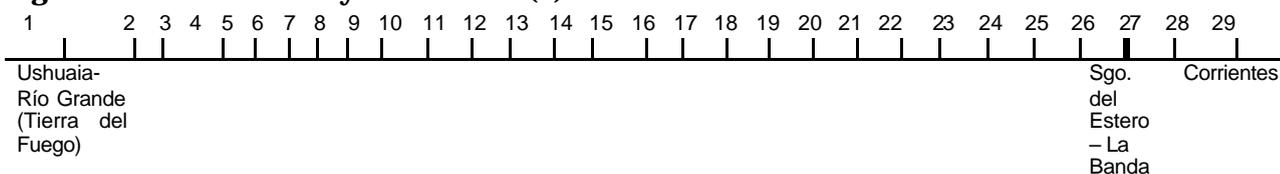


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

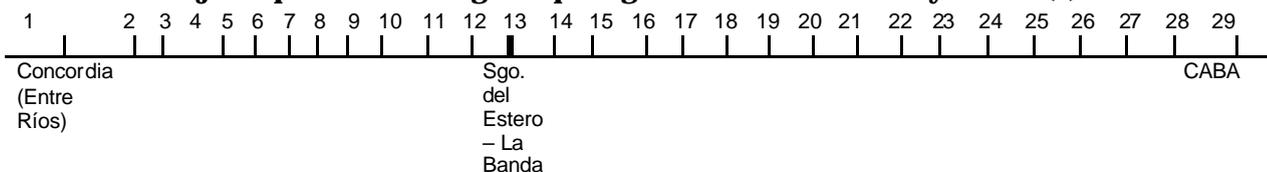
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



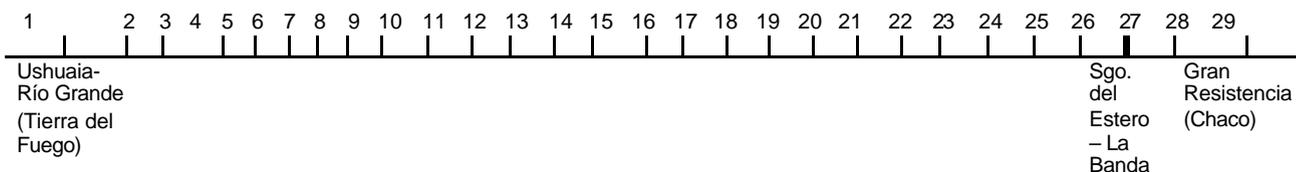
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



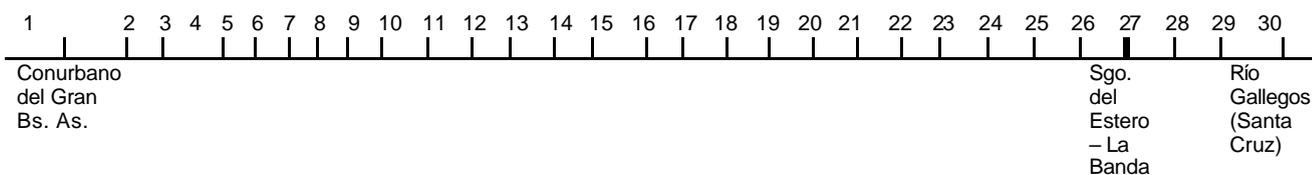
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



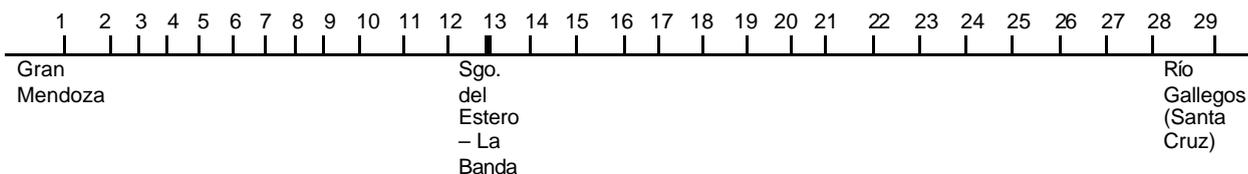
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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

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



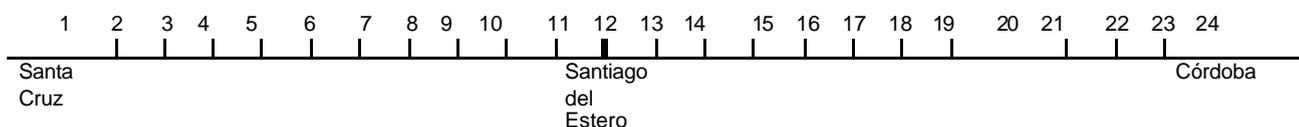
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (3)



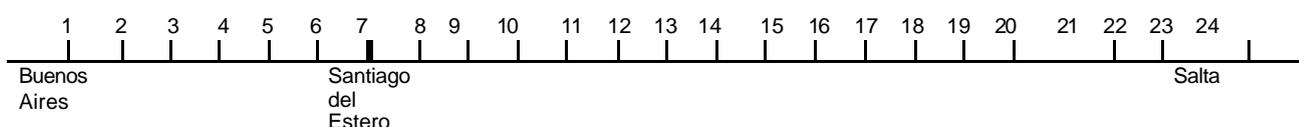
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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

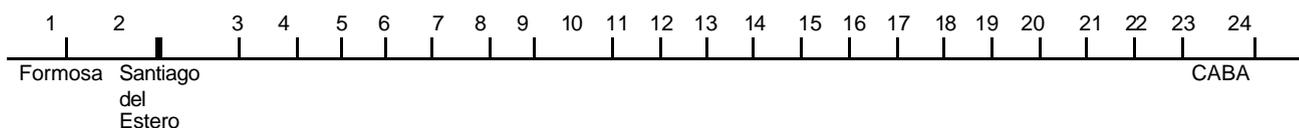
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



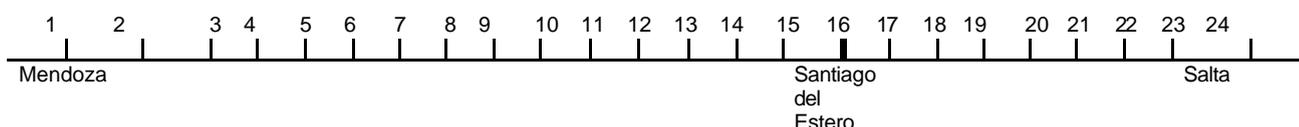
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



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



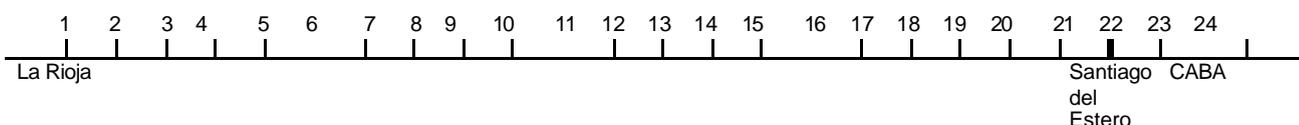
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2 CONTEXTO EDUCATIVO

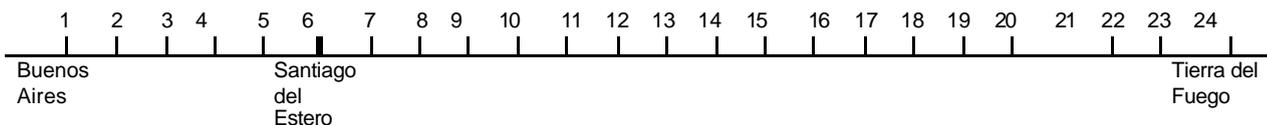
2.1. Cantidad de alumnos 2000



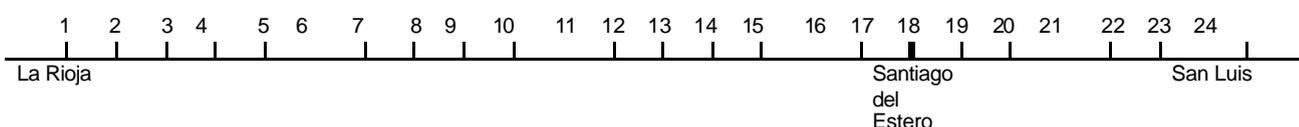
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

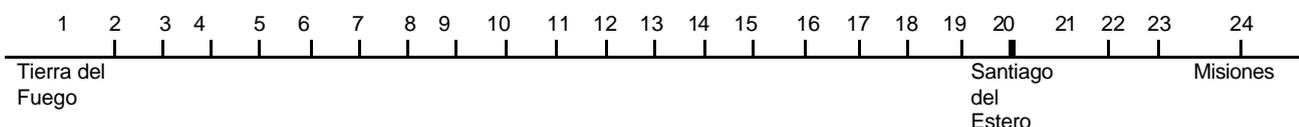


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

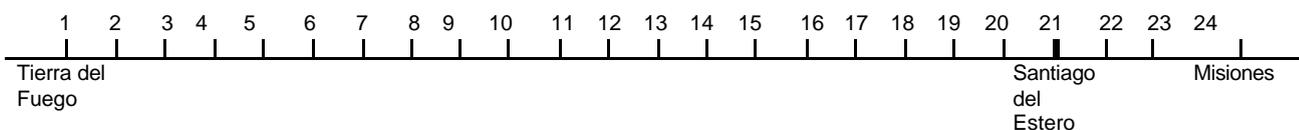


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

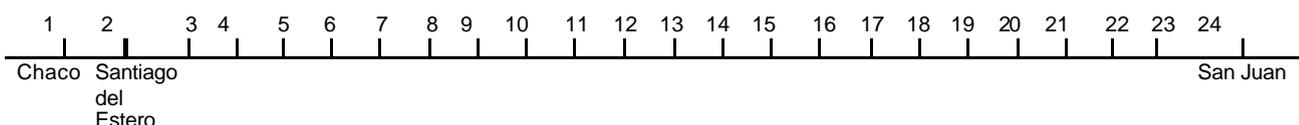
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



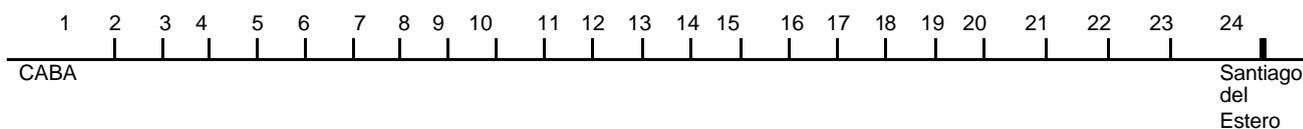
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



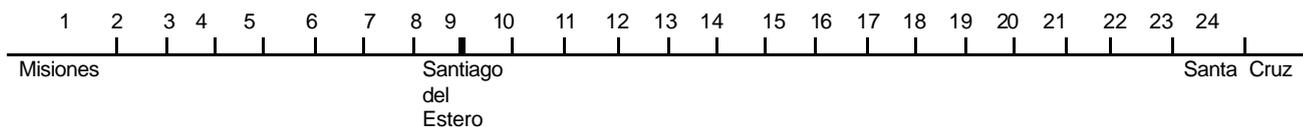
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



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

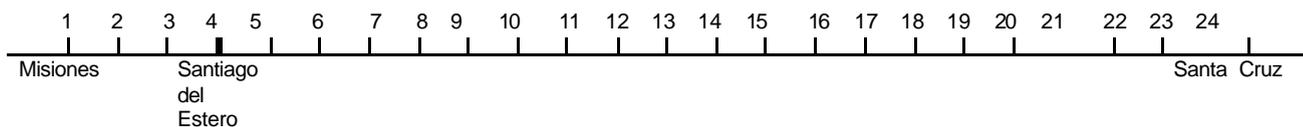


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.

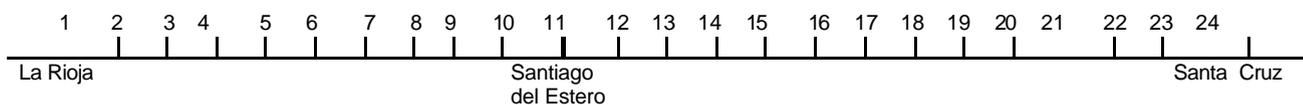


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

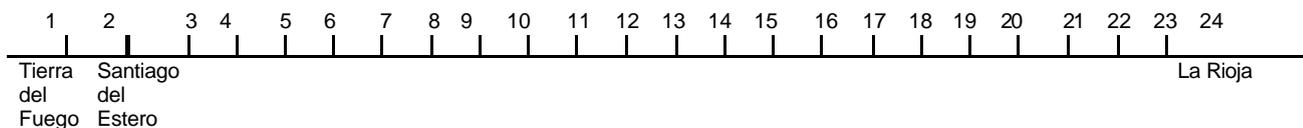
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



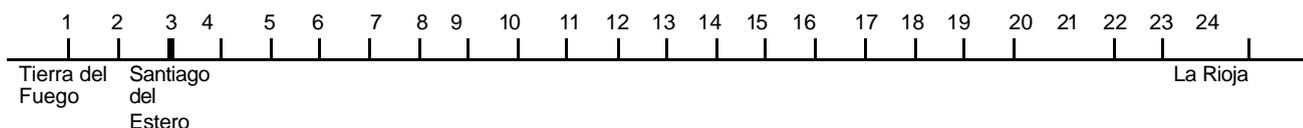
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



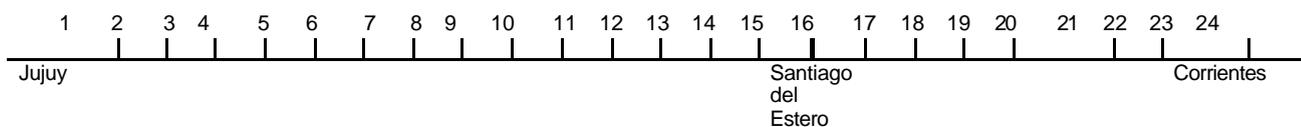
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



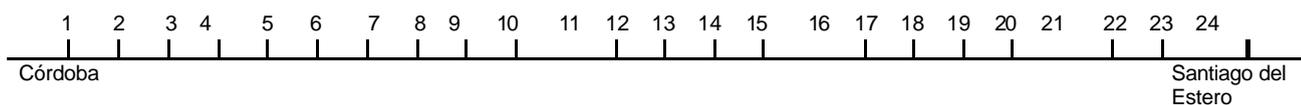
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



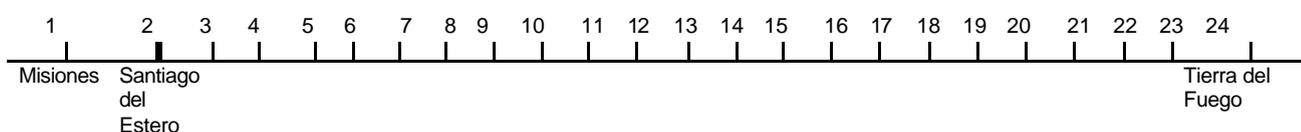
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



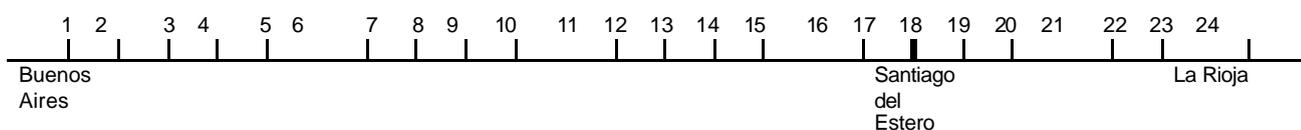
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



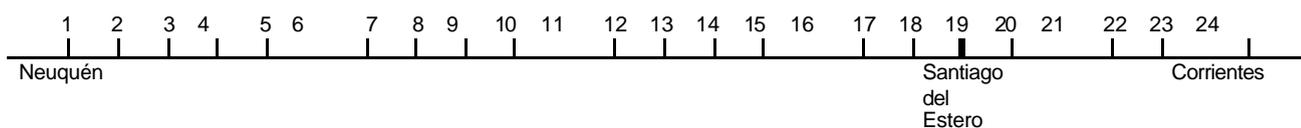
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



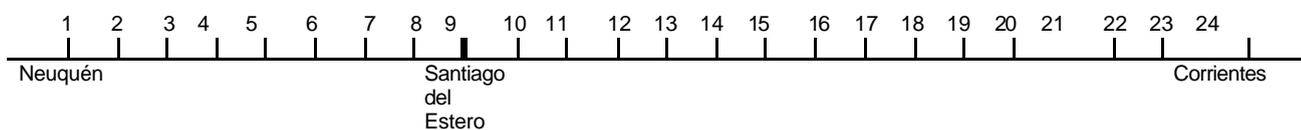
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



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



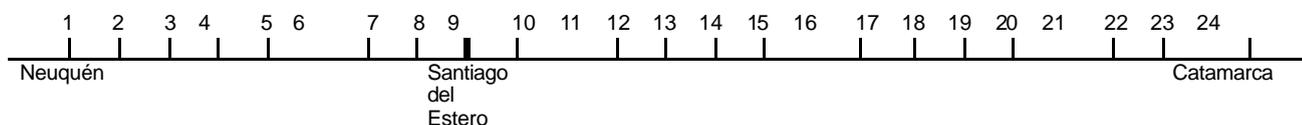
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

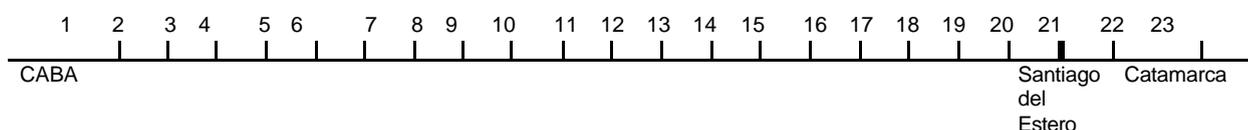


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

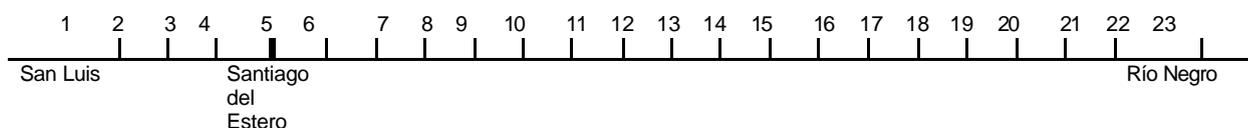


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

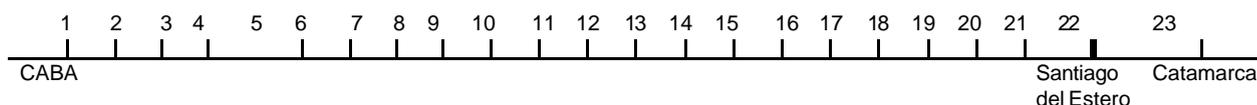
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000. (4)



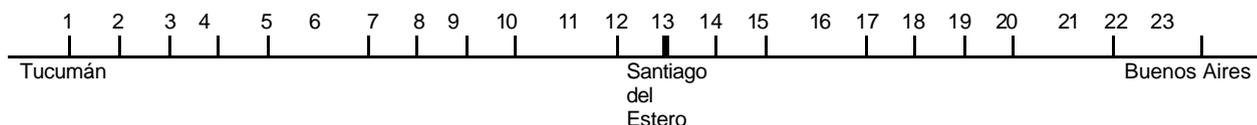
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (4)



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



2.25. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Años 1996-2000. (4)

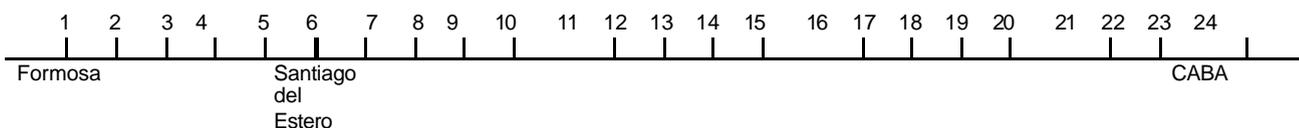


(4) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

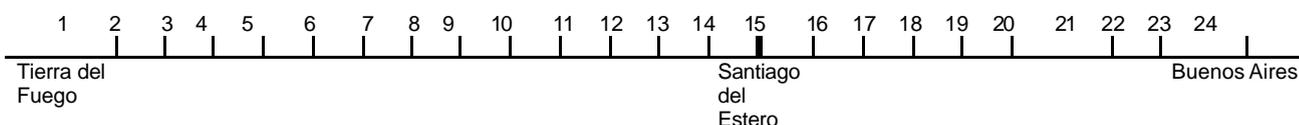
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

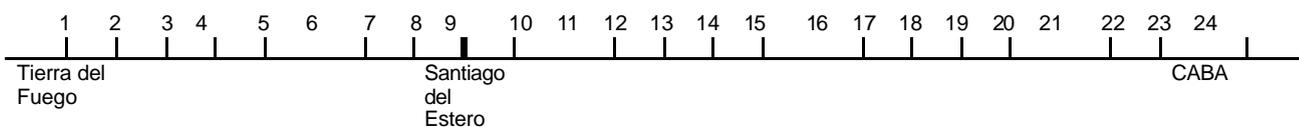
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

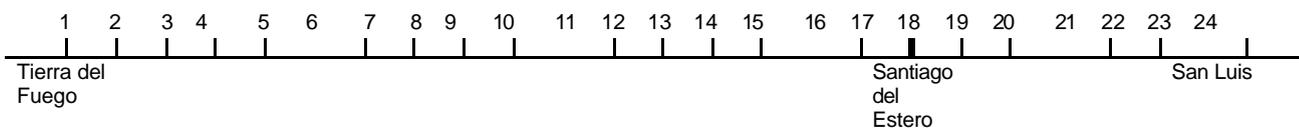


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

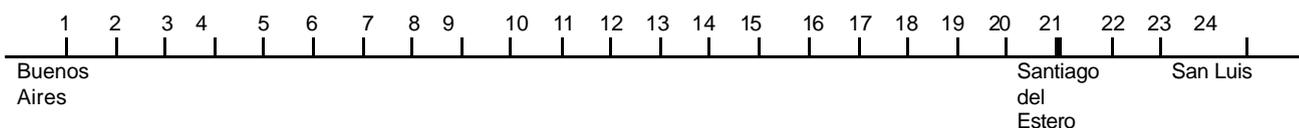


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

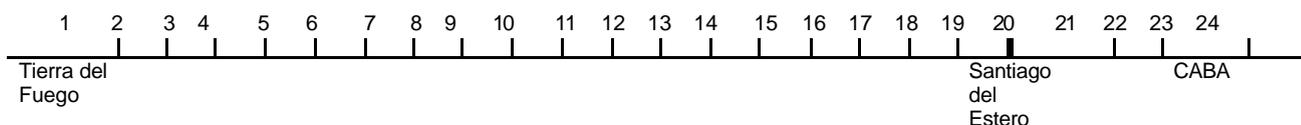
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

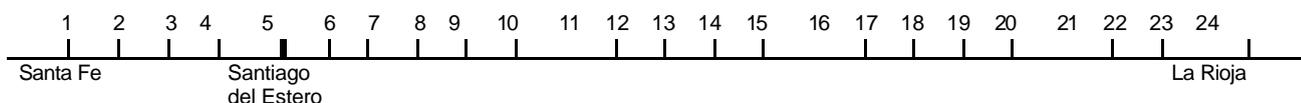


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

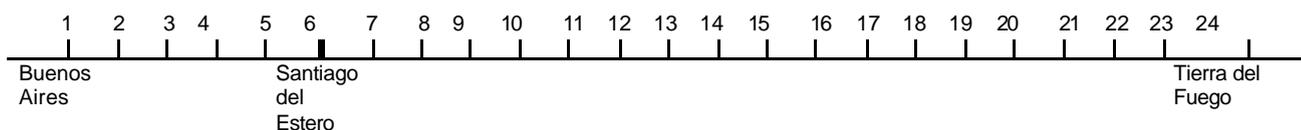


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

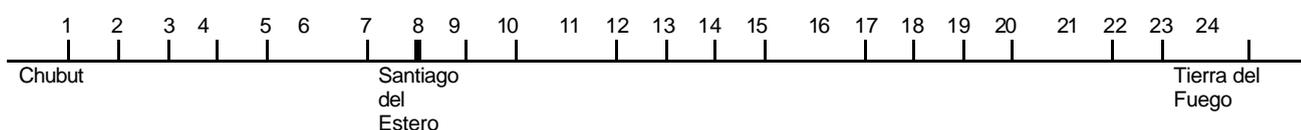
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



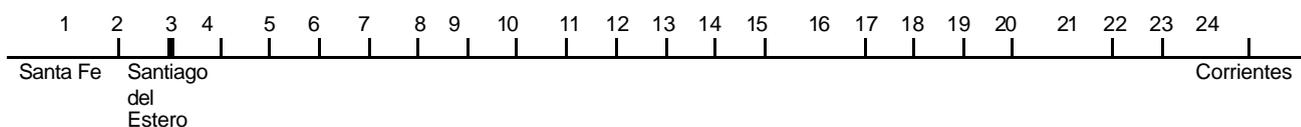
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



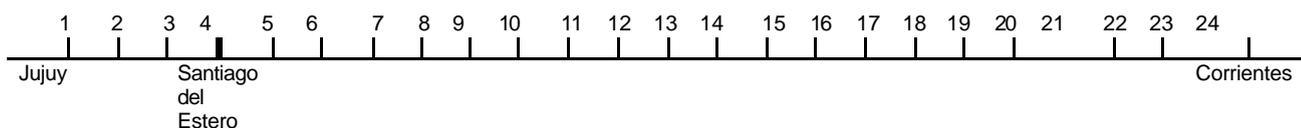
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



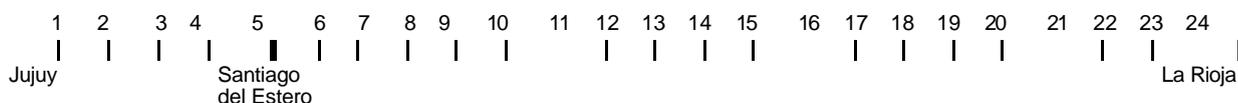
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

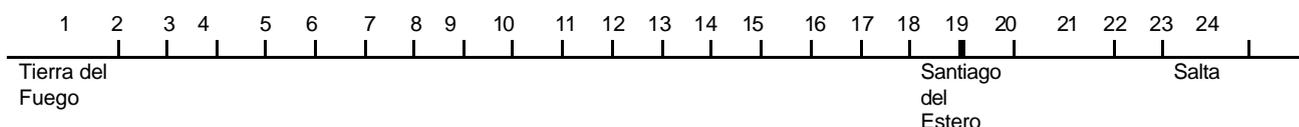


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

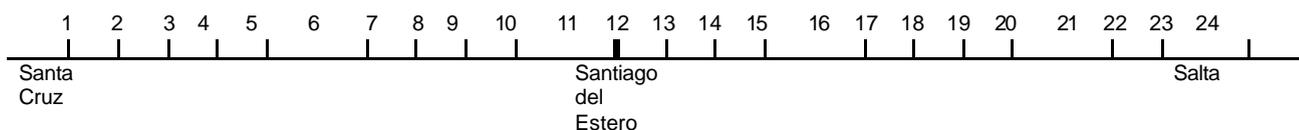


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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



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



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

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



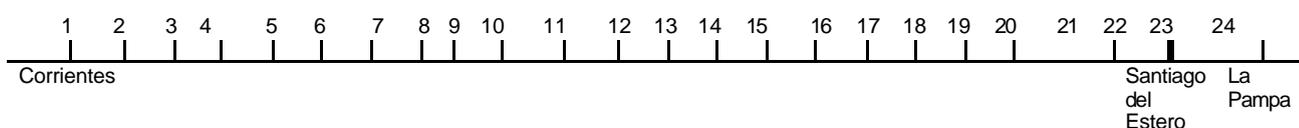
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

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

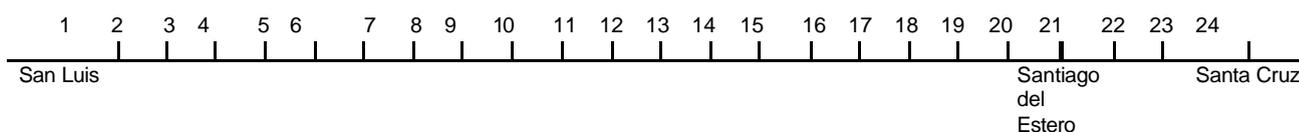


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

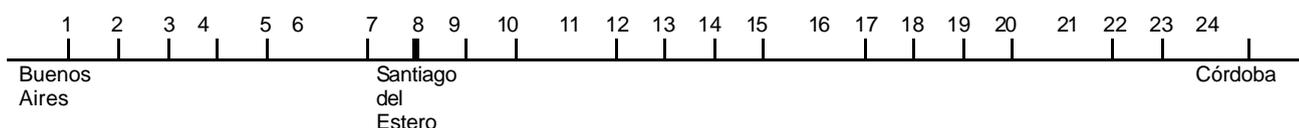
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



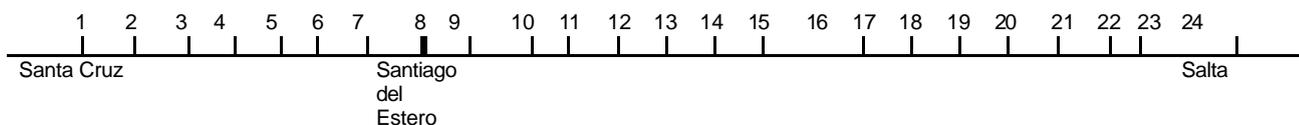
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



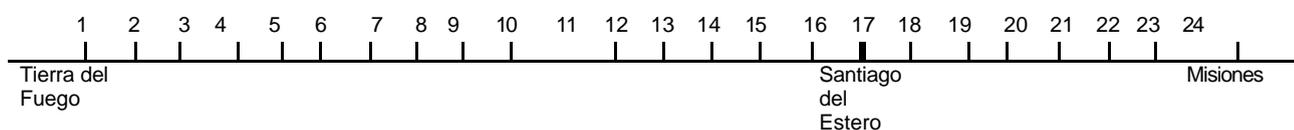
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4 POLÍTICAS LABORALES

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

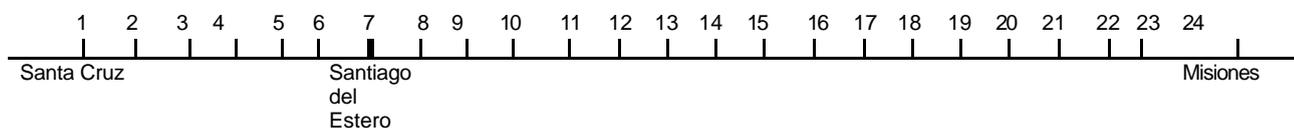


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

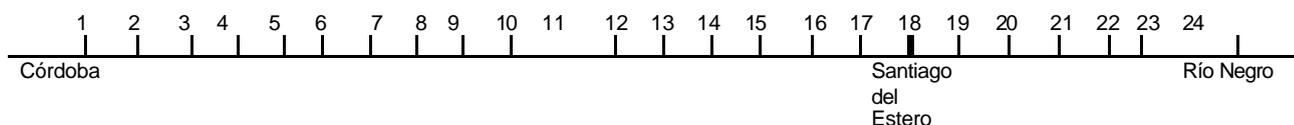


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

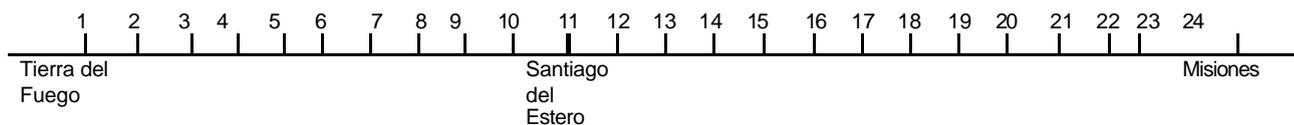
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



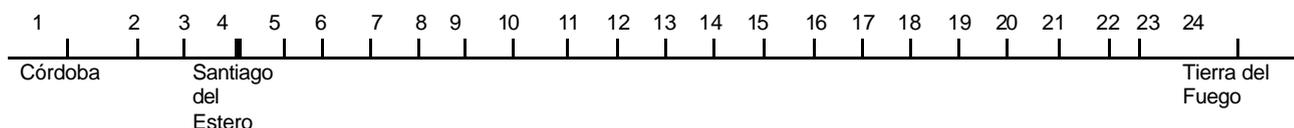
4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

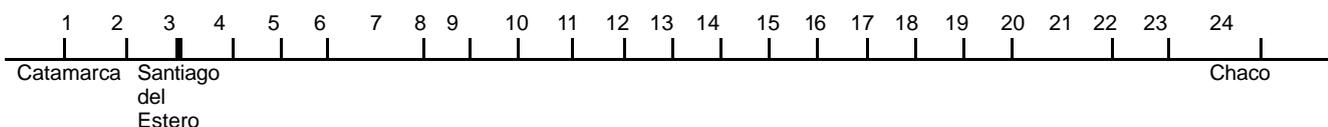


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

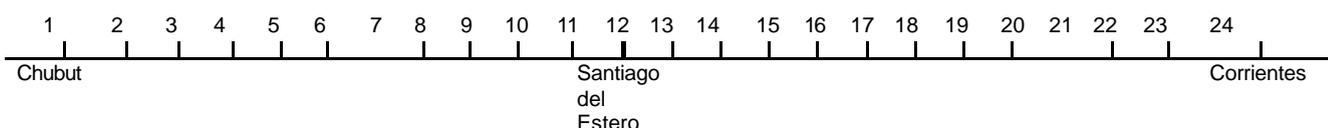


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



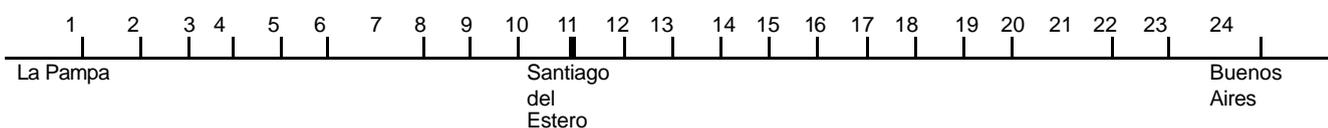
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



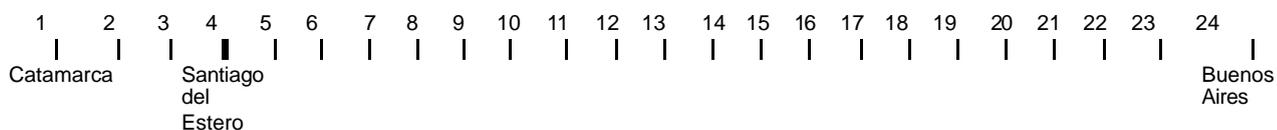
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

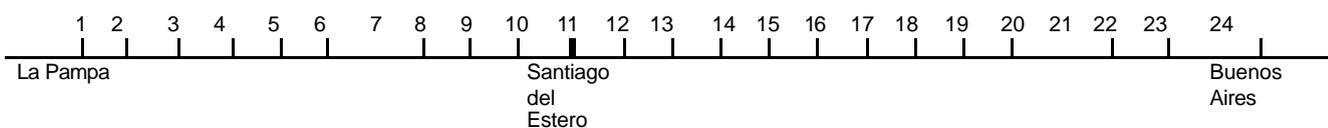
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



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



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

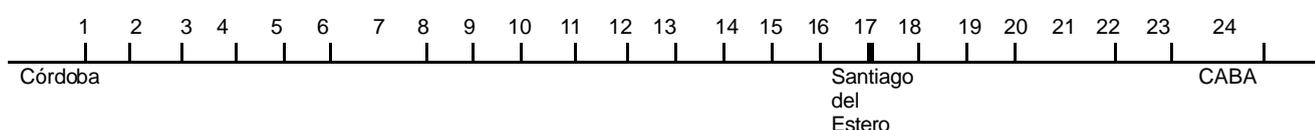


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6 REFORMA EDUCATIVA

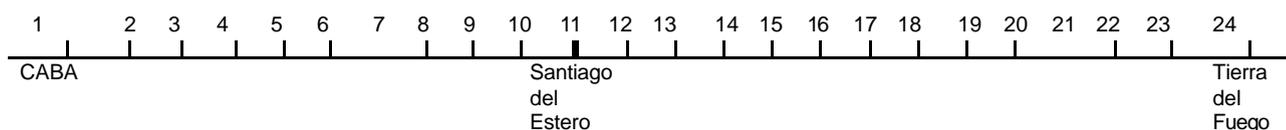
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



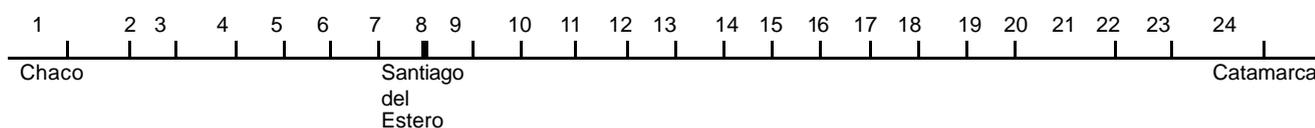
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

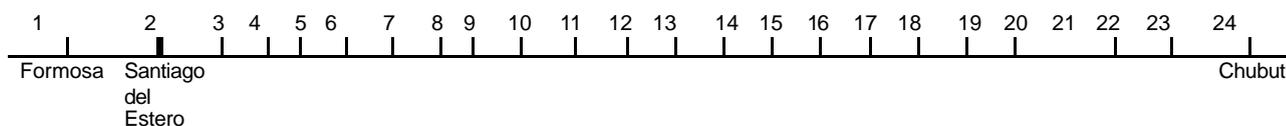
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



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



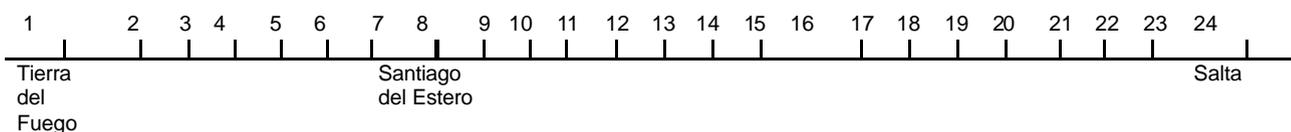
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8 SECTOR PRIVADO

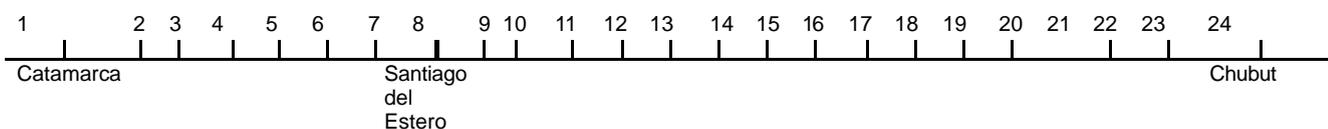
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



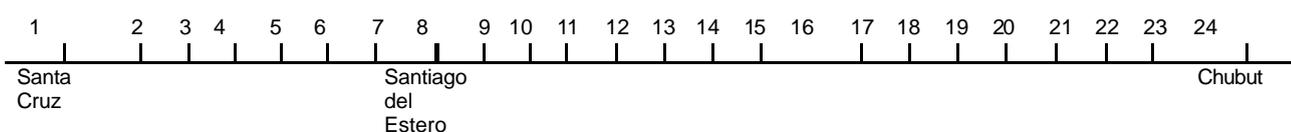
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



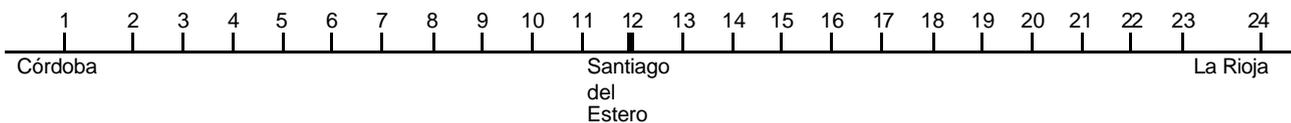
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



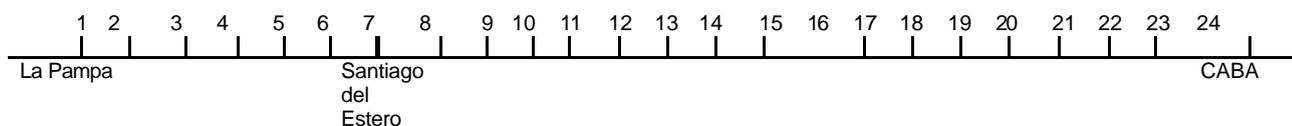
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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



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



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

BIBLIOGRAFÍA

- Cátedra abierta "Santiago del Estero", Documento de trabajo N° 1, Universidad Católica de Santiago del Estero, 2003.
- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.
- Hillert F M, Gamarnik R, Bortolotto A: "Los procesos jurisdiccionales de elaboración curricular y capacitación docente: Santiago del Estero", Informe preliminar, IICE, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2001.
- Informe de la situación social de la provincia de Santiago del Estero, SIEMPRO, 2001.
- Mapa socioeducativo de la provincia de Santiago del Estero, Serie de Estudios Especiales, Documento N° 5, Ministerio de Cultura y Educación, 1999.
- Vommaro Gabriel: "Partidos partidos: elecciones y política en Santiago del Estero 1999-2001" en Isidoro Cheresky y Jean-Michel Blanquer (comps.): *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2001*, Buenos Aires, Homo Sapiens, 2003.
- Zurita Carlos: *El trabajo en una sociedad colonial. Estudios sobre Santiago del Estero*, Santiago del Estero, CICYT-UNSE, 1999.

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Gabriel Vommaro, investigador y docente, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
2. Hugo Funes, secretario general SADOP.
3. Enzo Rojas, secretario gremial SADOP.
4. Silvia Muzer, secretaria adjunta SADOP.
5. Dora Mabel Santillán, presidenta CGE.
6. Franklin Ledesma, secretario general CGE.

7. Víctor Ledesma, ex ministro de educación.
8. Lidia de Trejo, directora general de planeamiento educativo, Secretaría de Educación.
9. Marta Pavón de Scarano, coordinadora de la comisión de gestión curricular, Secretaría de Educación.
10. Irma Fonzo, coordinadora de la comisión de gestión curricular, Secretaría de Educación.
11. Teresa Cardoso, directora escuela de perfeccionamiento docente, Secretaría de Educación.
12. Silvia Mercado, responsable centro de estadística, Secretaría de Educación.
13. Ana Sayago de Trejo, directora general de nivel terciario, CGE.
14. Elisa Nieto de Palavecino, directora general de administración, CGE.
15. Rosa Ares de Juan, vocal CGE.
16. Juan Carlos Lencina, ex ministro de gobierno, gobernación del provincia.
17. Ana María Alegre de Ledesma, directora general del SPEP.
18. Anónima, personal de planta de la Secretaría de Educación..
19. Nieves Teresita Maldonado, ex subsecretaria de educación, Secretaría de Educación.
20. Lidia Acuña de Omill, supervisora, CGE.
21. Graciela Branoz de Trucco, supervisora, CGE.
22. Carmen del Valle Figueroa, directora general de nivel inicial.
23. Delfina Jorge, vocal Junta interventora de calificaciones y clasificaciones de nivel, CGE.
24. Beatriz de Ruiz, vocal Junta interventora de calificaciones y clasificaciones de nivel, CGE.
25. Marisa Silvetti, docente e investigadora UCSE.
26. Elsa Hernández, docente e investigadora UCSE.
27. Marta Epstein, secretaria gremial CISADEMS.
28. Santiago Coronel, secretario general CISADEMS.
29. Luisa Romero de Jorge, asesora contable SPEP.
30. Amada Capchey de Bueno, subsecretaria de educación.
31. María Imelda Ramos, diputada ARI.

32. Rubén Durán, asesor contable, Secretaría de Educación.
33. Anónima, periodista de medio gráfico.
34. Orlando Gorosito, secretario general AMET.
35. Marquesa Chazarreta, coordinadora provincial PACE.
36. Norma Gallardo de Sayago, ex subsecretaria de educación.
37. Rita Ledesma, ex vocal docente CGE.