

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE TUCUMÁN
(Versión definitiva)

Paola Llinás

JUNIO DE 2003

INFORME JURISDICCIONAL N° 9

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
1 INTRODUCCIÓN	8
2 EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	9
2.1 DIMENSIONES E INDICADORES.....	9
2.2 EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA DÉCADA DEL '90	13
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO	17
3.1 DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO TUCUMANO.....	17
3.2 INDICADORES DE RENDIMIENTO.....	19
3.3 MAPA DE PODER.....	24
4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN	26
4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN.....	26
4.2 EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO	33
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....	35
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN	38
6.1 LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	38
6.2 LA ¿DINÁMICA? ADMINISTRATIVA.....	43
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	44
7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES.....	44
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES.....	49
7.3 LA DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO.....	51
8 LAS POLÍTICAS LABORALES	52
8.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE.....	52
8.2 EL SALARIO DOCENTE.....	54
8.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	57
8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES.....	59
9 RELACIONES CON LA NACIÓN	62
9.1 LAS RELACIONES MACRO-POLÍTICAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA NACIÓN.....	62
9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES.....	63
10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA	66
11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES	70
11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO -PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	70
11.2 LA POLÍTICA CURRICULAR.....	73
12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO.....	75
12.1 EL SISTEMA EN CIFRAS.....	75
12.2 LA IGLESIA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA PROVINCIAL	78
13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA	81
13.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN	81
13.2 CONTROL Y EVALUACIÓN.....	83
REFLEXIONES FINALES	84

ANEXO: TUCUMÁN EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	87
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	87
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	93
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	98
4. POLÍTICAS LABORALES.....	101
5. RELACIONES CON NACIÓN.....	103
6. REFORMA EDUCATIVA.....	104
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	104
8. SECTOR PRIVADO.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107
ENTREVISTAS REALIZADAS.....	108

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto “**Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas**” desarrollado por el equipo del Área de Política Educativa de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), se ha indagado sobre los aspectos centrales de la política educativa durante la década del '90.

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

Con este propósito, se recurrió a la combinación de abordajes metodológicos cualitativos y cuantitativos. En el primer caso se partió de la sistematización de una gran cantidad de datos estadísticos sobre los distintos ejes temáticos considerados. Estos datos fueron complementados con entrevistas realizadas con 44 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.

Tucumán es la provincia más pequeña del país, pero la sexta en cuanto a su peso poblacional. Este hecho, sumado a la cobertura del 43% de su superficie por montañas, incide en la superpoblación de las zonas urbanas. Los indicadores socio económicos, por otra parte, las posicionan entre las provincias más desfavorecidas del país. Tucumán es una de las seis jurisdicciones con menor Índice de Desarrollo Humano (0,76 -año 2000- frente a una media nacional de 0,78) y una de las cinco provincias que menor crecimiento de este índice han sufrido entre 1995 y el año 2000 (3,1% - año 2000- frente a una media nacional de 3,9%). A su vez, es una de las nueve con menor ingreso per cápita (\$3826 -año 2000) y uno de los doce aglomerados urbanos -de los treinta contemplados por la Encuesta Permanente de Hogares- con mayor tasa de desempleo (17,8% - año 2002- similar a la media nacional). El Producto Bruto Geográfico per cápita, por otra parte, también es bajo (3,7% - año 2000), posicionando a la provincia entre las siete jurisdicciones de menor porcentaje.

En cuanto al **contexto educativo provincial, el sistema educativo es uno de los seis más grandes** del país ya que atiende a 351.333 alumnos (año 2000), con 21.538 cargos docentes y 132.053 horas cátedra. Además, **el sector privado** tucumano es uno de los cinco de mayor peso porcentual del país (23,84% -año 2000). Por otra parte, **indicadores de rendimiento, son más favorables para EGB 1 y 2 y Polimodal** – cuyos valores son superiores a la media del NOA y cercanos a la nacional – **que para EGB 3**. Este último nivel presenta una de las tres tasas más altas de abandono interanual (15%) del país y una sobreedad del 30%. Como contrapartida, la repitencia (4%) es una de las dos más bajas entre todas las jurisdicciones para este nivel. En los **Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)**, por otro lado, **Tucumán no alcanzó a la media de Nación en toda la década pero se acercó a ella en el año 2000**. En las pruebas de 6to año, los muy bajos resultados entre 1996 y 1999 mejoraron en el año 2000 logrando superar a la media regional. La variación entre 1996 y 2000 fue positiva ya que la provincia pasó del vigésimo puesto al lugar número quince del país. Para las ONE de finalización de la educación media, Tucumán estuvo siempre por debajo de la media

nacional. En 1993 y 1994 se acercó a ella, para distanciarse el resto de los años de la década y volver a aproximarse en el 2000. El '96 fue el año en el que peores resultados se obtuvieron y el 2000 el mejor. Por esto, Tucumán fue la provincia que más creció entre 1996 y 2000 y pasó del puesto número dieciocho al noveno.

La historia política de los '90 cuenta que Tucumán inauguró la década con la intervención federal de Julio César Aráoz (1991), a la que le sucedieron tres períodos de gobierno: **Ramón Ortega (1991-1995 / PJ)**, **Antonio Domingo Bussi (1995-1999 / Fuerza Republicana)** y **Julio Miranda (1999-2003 / PJ)**. Desde el retorno a la democracia en el '82, la provincia fue gobernada por el peronismo, con la excepción del gobierno de Bussi a mediados de la década del '90. Pero él ya había estado a cargo del gobierno tucumano durante el régimen militar del año '76. Las diferencias entre estas dos fuerzas políticas eclosionaron hacia fines del mandato de Bussi cuando la Legislatura, de mayoría peronista, lo enjuició políticamente esgrimiendo sospechas de corrupción. Si bien no se obtuvo la mayoría necesaria para destituirlo, su figura quedó debilitada y en las siguientes elecciones, Miranda fue elegido gobernador. Durante su gestión, la situación socio-económica tucumana empeoró, al igual que en el resto del país.

La dependencia provincial de la Nación contribuyó a que los gobiernos provinciales de la década menemista – a pesar de tener una orientación política distinta- no se diferenciaron en el plano económico e intentaran acomodarse a los designios del gobierno central. En este sentido, lo iniciado por Ortega fue continuado por Bussi para ganarse el apoyo nacional. Ya con De la Rúa como presidente, a partir del '99, la situación tucumana se agravó y el nivel de conflictividad social aumentó, en el marco de la coyuntura de crisis en la que se sumergió el resto del país. En el terreno político-educativo, esto implicó el avance de la implementación de la reforma educativa, iniciada por Ortega y continuada por Bussi. Pero, con la llegada de Miranda (PJ) al gobierno de la provincia y el cambio de partido gobernante en el Ejecutivo nacional (Alianza) se modificó la dinámica de relaciones entre ambos niveles de conducción. Los espacios de participación en el Consejo Federal de Educación perdieron importancia y el apoyo técnico y económico a través de programas nacionales mermó. Finalmente, con la llegada de Duhalde (PJ) al gobierno nacional, comenzaron a reabrirse los espacios de participación que se habían cerrado en la etapa radical.

En el plano educativo provincial, es posible subrayar la falta de centralidad de esta cuestión en las agendas de los sucesivos gobiernos tucumanos de la década del '90. Distintas situaciones dan cuenta de ello. Por un lado, si atendemos a la periodización de las autoridades de la cartera educativa se observa una **alta velocidad de recambio**, ascendiendo once titulares en once años. Es decir, una vez por año se renovó, en promedio, la máxima autoridad educativa. Descontando el período orteguista, en el que se mantuvo la misma persona durante toda la gestión, cada ocho meses y medio -en promedio- se realizó una nueva designación en el área educativa. El cambio de las autoridades no necesariamente implicaba una modificación en las políticas sino que respondía más bien a la conflictividad producida por las demandas y huelgas gremiales.

A su vez, esto se vio acompañado por **sucesivas modificaciones en la estructura administrativa**. Los distintos cambios no respondieron a un diseño planificado que apuntara a dar respuesta a las dificultades de funcionamiento sino a cuestiones políticas y coyunturales. Otro rasgo característico de la estructura administrativa fue el alto grado de

burocratización, ineficiencia y desorganización. Durante el gobierno de Bussi se puso en marcha un programa nacional – PREGASE (Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos provinciales) que funcionó en la provincia por cinco años, pero no se completó ninguno de los módulos empezados.

La falta de priorización de la cuestión educativa se evidencia también en el **marco legal educativo**, desactualizado e inadecuado en relación con la normativa nacional. La trama político- sindical impidió que se dictara una norma basada en una proyecto impuesto desde el Ejecutivo pero tampoco fue capaz de hacer entrar el tema en la agenda legislativa e imponer uno alternativo.

En el plano de las **políticas fiscales y presupuestarias**, Tucumán es una de las diez provincias con mayor porcentaje de ingresos de origen nacional, que representa el 76% del total de los recursos provinciales. Otros datos interesantes que describen el difícil panorama tucumano indican que la provincia es una de las dos jurisdicciones que menor ingreso fiscal por habitante tiene (\$746) y una de las cinco con menor ingreso coparticipable por habitante (\$539). A su vez, Tucumán es la sexta provincia con mayor stock de deuda acumulada.

Analizando el **esfuerzo financiero que la provincia realizó por la educación** se advierte que el **gasto educativo** como porcentaje del gasto público total creció entre 1993 y 1995, para disminuir entre 1996 y 1997, estabilizándose en esos valores hacia el final de la década. En el año 2000, el **26,7%** del gasto total destinado a la educación, frente a la media nacional de 30,9%, posiciona a Tucumán entre las **diez jurisdicciones de menor gasto educativo y entre las cinco que mayor disminución de este porcentaje sufrió entre 1994 y 2000** (-6,5%, frente a una variación del 13,6% en promedio del total del país). Por otro lado, el **gasto por alumno en el sector estatal** (\$949- promedio entre 1994 y 2000, frente al promedio nacional \$1.076) fue uno de los **cinco más bajos del país**, que sería más bajo aún si la tasa de escolarización secundaria (58%) fuera más alta porque habría que dividir el gasto educativo por mayor cantidad de alumnos. Finalmente, el gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante, que resultó bastante alto entre el '94 y el '00, se comprende al enmarcarlo en el bajísimo nivel de recursos fiscales por habitante de los que la provincia dispone. En consecuencia, estos indicadores confirman el bajo compromiso de los gobiernos tucumanos con la educación.

Otro de los factores que hablan de la desatención de la educación en la provincia es el **bajo nivel salarial de los docentes**. La remuneración del docente de primaria (\$371,2) es de los **cinco peores pagos** del país, mientras que los niveles jerárquicos están mejor posicionados en relación con el resto de las jurisdicciones.

Habiendo señalado la falta de prioridad de la educación para los gobiernos resulta interesante identificar a otros actores que conformaron el mapa de poder de la década. Un rol destacado ha sido desempeñado por la constelación gremial de la provincia, integrada por un sindicato mayoritario –**Agremiación Tucumana de Educadores Provinciales (ATEP)**- que representa a los docentes de nivel ex primario y otras agrupaciones menores de las escuelas medias, técnicas y privadas. Este actor –ATEP- fue un factor clave de poder y ha sido considerado como tal por los sucesivos gobiernos provinciales que han tenido que diseñar estrategias de articulación con él para evitar potenciales conflictos. Estas distintas modalidades oscilaron entre la atención de sus reclamos salariales y laborales– como en el gobierno de Ortega – y la incorporación a las esferas de decisión, durante la gestión de Miranda.

La Iglesia Católica también es un actor institucional importante en el mapa de poder provincial y en la educación en particular, en el marco de una sociedad tradicionalista y religiosa. Esto se puso en evidencia, entre otras cuestiones, mediante la incorporación de la formación religiosa en los diseños curriculares jurisdiccionales, ya prevista por la Constitución Provincial y la desactualizada ley de educación aún vigente.

Para ver cómo se pusieron en juego estos factores resulta interesante atender a uno de los nudos claves de la década del '90 en la educación: la **aplicación de la reforma educativa**. Tanto el gobierno de Ortega como el de Bussi dieron impulso a la transformación educativa dispuesta por la Ley Federal de Educación. Durante la gestión de Miranda, al momento de la generalización de la EGB 3, el panorama se complicó. El gremio docente mayoritario se oponía al avance de la reforma, pero su postura se radicalizó ante la posible pérdida del séptimo grado para sus afiliados. Aprovechando la filiación gremial del gobernador de turno, el sindicato presionó para que se diera marcha atrás con la implementación del tercer ciclo. El tema se politizó con el dictado de un decreto que estipulaba una nueva estructura para el sistema, devolviendo el séptimo a los docentes y ubicando al octavo y noveno año en el nivel medio. En consecuencia, se constituyó un arco opositor a la postura de ATEP integrado por los demás sindicatos, la Iglesia y los partidos opositores a Miranda en la Legislatura. A medida que se adoptaban diferentes disposiciones desde el Ministerio con respecto al tema, iban cambiando los titulares del gobierno educativo. Por su parte, la Iglesia también presionó para avanzar con la implementación de la reforma y logró la designación de un ministro afín a su postura. El tablero político volvió a sacudirse cuando ATEP obtuvo un nuevo recambio en el Ministerio por alguien más cercano a sus intereses. Este ministro permaneció en el cargo unos pocos meses y fue reemplazado por otro proveniente del sistema educativo. Como es posible observar, este nudo puso en evidencia el poder del sindicato y de la Iglesia, al igual que la afinidad del gobernador con el gremio.

En suma, **el recorrido a través de los distintos ejes permiten vislumbrar cómo la lógica política esta presente en el terreno educativo. La importancia de algunos actores como el sindicato docente mayoritario y la Iglesia, así como la dependencia del gobierno nacional y sus lineamientos son definitorios a la hora de pensar las dinámicas de poder que se dan en torno de la educación provincial. La cuestión educativa no fue central en las agendas de los diferentes gobiernos de la década y ello se tradujo en la falta de planificación educativa, el recambio frecuente de las autoridades del gobierno escolar, las modificaciones de las estructuras administrativas, la inexistencia de una ley de educación actualizada y la falta de un marco legal que unificara las condiciones laborales docentes, así como también el pobre esfuerzo financiero por la educación.** El proceso de implementación de la reforma educativa en la provincia es un punto interesante para analizar como se entrecruzaron todos estos factores.

1 INTRODUCCIÓN

El presente informe provincial se inscribe en el proyecto de investigación “Las Provincias Educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”¹, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este estudio es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, definida como aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

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

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

Por otra parte, cabe destacar que este estudio se propone analizar el contexto (de poder) en el cual se despliegan las políticas educativas, y es por ello que en nuestro recorte metodológico debimos excluir la visión desde las escuelas, concentrándonos en los actores de mayor peso en la toma de decisiones centralizadas. Sin embargo, esto no implica suponer que el poder descende 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

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

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 Tucumán.

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

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

2 EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 DIMENSIONES E INDICADORES

La provincia de Tucumán se sitúa a 1200km. de distancia de la Ciudad de Buenos Aires e integra la región NOA del territorio argentino, comprendida por las provincias de Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta y Santiago del Estero. Tucumán es la jurisdicción más pequeña del país (22.524 km²) pero es la sexta provincia en relación con su peso poblacional² (1.336.664 habitantes- Cuadro 1), siendo su densidad de 59 habitantes por km².

La población se concentra principalmente en una franja que comienza en la Capital – San Miguel de Tucumán- y continúa hacia el sur de la provincia en las ciudades del interior. Esto se debe a la cobertura del 43% de su superficie por montañas hacia el oeste y norte. En consecuencia, el 79,33% de la población vive en zonas urbanas y suburbanas que rodean la Capital provincial (Cuadro 1), lo que determina la **superpoblación** de esta área.

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

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Tucumán	Media Región NOA	Media País	Tucumán	Media Región NOA	Media País	Tucumán	Media Región NOA	Media País
Cantidad de habitantes	1.142.105	691.362	1.345.718	1.336.664	840.473	1.509.331	17,0	21,6	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	335.377	215.466	347.756	355.100	s/d	s/d	5,9	s/d	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	5,4	7,1	5,7	3,9	s/d	s/d	-29,0	s/d	s/d
	Tucumán	Total Región NOA	Total País	Tucumán	Total Región NOA	Total País	Tucumán	Total Región NOA	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	27,7	33,3	19,9	23,9	s/d	s/d	-13,7	s/d	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	76,6	74,3	87,2	79,3	78,2	89,3	3,5	5,2	2,4
% de la población con primaria completa	72,7	69,3	76,3	80,4	s/d	s/d	10,6	s/d	s/d
% de la población con secundaria completa	24,1	21,5	25,6	30,2	s/d	s/d	25,5	s/d	s/d

s/d = sin datos

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

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

Este fenómeno se explica por la emigración desde zonas rurales hacia la ciudad a mediados de los años '60, con la crisis de la industria azucarera. La economía tucumana se basaba tradicionalmente en el cultivo e industrialización de la caña de azúcar, que sufrió un importante quiebre con el proceso de concentración de capital durante el gobierno del General Onganía a partir del cierre de once ingenios azucareros. Posteriormente, entre 1986 y 1996, otros cuatro cerraron sus puertas.

Es así que sectores campesinos sin tierras fueron expulsados a la ciudad y se instalaron en zonas suburbanas. A esto se sumaron las migraciones desde Bolivia, Salta y Jujuy que se asentaron en el campo, vivían de la producción familiar instalados sobre terrenos fiscales y competían con precios bajos en el mercado interno. De esta manera, quedó conformado un sistema de explotación mixto de la caña (con un sistema de explotación medieval para el caso del cultivo y cosecha de la materia prima, e industrial para la elaboración del producto) y un sistema cuasi feudal de explotación en los cordones marginales. Tucumán también ha sido uno de los principales productores y exportadores de citrus, frutillas y soja y se ha dedicado a la apicultura, entre otros. En relación con la participación sectorial del producto bruto

interno³, el sector terciario era – en 1997- altamente preponderante (64,5% - comercio, administración pública y servicio doméstico), por sobre el secundario (27,5%) y el primario (8%).

Para ampliar la descripción de la situación socio económica provincial, es importante señalar que en el año 2001 un **23,9% de la población tucumana vivía en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** (Cuadro 1). Si bien la variación entre 1991 y 2001 ha sido de -13,7%, disminuyendo la proporción de población con NBI a lo largo de la década, **Tucumán ha pasado de ser la novena provincia más desfavorecida en este aspecto a ser la séptima peor posicionada del país.** ⁴

Este dato se corresponde con los restantes indicadores de la situación social y económica que ubican a Tucumán con valores cercanos a la desfavorecida región noroeste (Cuadro 2). **El panorama tucumano no ha presentado importantes variaciones, siendo de las cinco provincias que menor crecimiento del Índice de Desarrollo Humano han sufrido entre 1995 y el año 2000. Esto es particularmente preocupante si se consideran los negativos valores de los que se parte.**

Cuadro 2-Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Tucumán	Media Región NOA	Media País	Tucumán	Media Región NOA	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,76	0,76	0,78	3,1	4,3	3,9
IDH ampliado	0,40	0,34	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	3.826	3.656	4.946	35,7	41,5	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Tucumán	Media Región NOA	Total País	Tucumán	Media Región NOA	Total País
Brecha de ingresos*	18,5	19,3	20,4	44,5	65,2	77,4
Tasa de desempleo	17,8	17,3	17,8	-6,8	31,6	7,2

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

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

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

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

³ Datos de la participación sectorial del PBI extraídos del trabajo de María Angélica Cortez de Di Filippo, "La Educación en Tucumán a fines del segundo milenio", IPE-UNESCO, Buenos Aires, 1999.

⁴ Otro dato conexo – obtenido del "Informe de la situación social de la provincia de Tucumán" elaborado por el SIEMPRO con información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares, que se releva en los principales aglomerados del país, con una proyección a la población de la provincia sobre la base del Censo 2001- indica que, en el 2001, alrededor del 57,6% de la población de Tucumán vivía por debajo de la línea de pobreza.

Continuando con este análisis, se observa que los Índices de Desarrollo Humano y de Desarrollo Humano Ampliado son muy bajos – al igual que en el resto del NOA- e inferiores a la media nacional (Cuadro 2). **Tucumán es una de las seis provincias con menor IDH y una de las ocho con menores valores del IDHA.**

Por otro lado, el **ingreso per cápita provincial es de \$3.826**, muy por debajo del promedio nacional, lo cual la ubica a la provincia entre las **ocho más desfavorecidas** en este sentido. A ello se suma que es de las diez jurisdicciones que menor variación han sufrido en cuanto al ingreso. A su vez, la brecha de ingresos es de las diez menores del país (18,5%) (Cuadro 2).

Por otra parte, la **tasa de desempleo** es alta y similar a la media nacional (17,8% - Cuadro 2), lo que posiciona al Gran San Miguel de Tucumán y Taíf Viejo entre los doce aglomerados urbanos -de los treinta contemplados por la Encuesta Permanente de Hogares- **con mayor desempleo en el 2002**. A pesar de que la provincia ha disminuido su desempleo entre 1995 y 2000, la situación es bastante estable comparativamente con el resto del país. Tucumán es de los cinco aglomerados urbanos que menos ha variado en estos cinco años, evidenciando que el desempleo es una problemática constante de la provincia. A este dato se suma la informalidad y precariedad de los empleos, que totaliza un 36%⁵ de la población económicamente activa con problemas laborales (desocupación y subocupación).

Por último, en lo referido a los indicadores que describen el **nivel educativo de la población** (Cuadro 1), Tucumán es de las **once provincias con menor porcentaje de población en edad escolar**. Esta proporción ha disminuido entre 1991 y 2001. En cuanto a la **tasa de analfabetismo**, a comienzos de la década del '90, ascendía al 5,45% siendo muy superior a la media nacional pero inferior a la de la región y ubicando a Tucumán entre las diez provincias con mayor porcentaje de analfabetos de la Argentina. En los últimos diez años, la tasa de analfabetismo ha disminuido casi un 30% pasando a ser del 3,9% en el 2001. **De todas maneras, la jurisdicción se ha transformado en una de las ocho con mayor porcentaje de analfabetos, ya que ha sido de las cuatro provincias que menos han disminuido la proporción de analfabetos** en este lapso.

Los valores de la **población por nivel educativo** indican que un 80% de la población ha completado sus **estudios primarios**, ubicando a la provincia entre las **once** con mayor cantidad de población con este nivel educativo (en 1991, estaba en el treceavo lugar), y un 30% tiene **estudios secundarios**. Esto posiciona a la provincia entre las **diez jurisdicciones** con mayor porcentaje de población cuyo máximo nivel de estudios es el medio. Entre el '91 y el '01, esta proporción sufrió una variación positiva del 25%, pero fue una de las cuatro provincias del país que menor incrementó sufrió. Es por esto que Tucumán pasó de estar entre las siete mejores al lugar número diez del país.

⁵ Dato de la Encuesta Permanente de Hogares que se realiza en los aglomerados de San Miguel de Tucumán y Taíf Viejo (Octubre 2002).

Cuadro 3 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	Tucumán	Media País	Tucumán	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	46	66	-21,2	-13,1
Empleados públicos cada mil habitantes	36	51	-7,1	-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.

Por último, para completar el panorama provincial, es posible mencionar –a partir del **Cuadro 3** que en la provincia de Tucumán hay 36 empleados públicos por cada mil habitantes. Tucumán es de las once jurisdicciones que más ha disminuido esta relación, ya que sufrió una variación de -7,1% entre 1994 y 2000. En el año 2000, Tucumán era una de las cinco jurisdicciones que menos empleados públicos tenía por cada mil habitantes. En cuanto a la proporción de empleados públicos por empleados del sector privado, la relación es de 46/100. La provincia fue una de las nueve que mayor variación negativa sufrió entre 1994 y 2000 (-21,2%). Es por esto que se ubica entre las ocho jurisdicciones que menor cantidad de empleados públicos tiene en relación con el sector privado.

En suma, **los indicadores socio económicos (población con NBI, IDH, IDHA, Ingreso per cápita, tasa de desempleo, tasa de analfabetismo) señalan que Tucumán pertenece al conjunto de provincias más desfavorecidas del país. Si bien hubo signos de mejoría a lo largo de la década, esto no fue suficiente para quedar mejor posicionada en relación con el resto de las jurisdicciones.** Tucumán ha pasado a ubicarse en puestos menos favorables de los que tenía al comenzar los '90.

2.2 EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA DÉCADA DEL '90

La década del '90 en la provincia de Tucumán estuvo signada políticamente por **tres períodos** que se correspondieron con los recambios de gobierno. El primero de ellos fue el de **Ramón Ortega (1991-1995)**, el segundo del **General Antonio Domingo Bussi (1995-1999)** y el último de **Julio Miranda (1999-2003)**. Pero para comprender la dinámica política que se desarrolló en estos años es preciso hacer una breve referencia al período del gobierno de facto comprendido entre los años 1976-1982 y al retorno a la democracia a partir de aquella fecha.

La etapa inaugurada en la política argentina con el **golpe militar de marzo del '76** dio comienzo a un proceso que se hizo sentir con una fuerza particular en Tucumán. A principios de ese mismo año, se dio muerte a los dos principales líderes sindicales de la provincia: Isauro Arancibia del gremio docente ATEP y Atilio Santillán de la FOTIA. A su vez, el gobernador y los ministros peronistas del período anterior –entre los cuales se encontraba Héctor Carrizo, que años más tarde sería ministro de educación- fueron encarcelados por la cara visible del régimen militar en la provincia: el General Bussi. En esta etapa, los sectores tradicionales pretendieron la recuperación de los espacios de poder perdidos durante los anteriores gobiernos populistas. En el plano ideológico, la educación

fue concebida como el instrumento para recuperar y preservar la jaqueada tradición occidental y cristiana.

Con la caída del régimen militar a partir de la guerra de Malvinas, se produjo en el nivel nacional y provincial el retorno a la democracia. **En los veinte años comprendidos desde aquel entonces hasta la fecha, gobernó el partido peronista con excepción de la intervención federal de Julio César Aráoz en 1991 y de un período (1995-1999) en el que Bussi retomó el poder –esta vez por medio de elecciones con el partido Fuerza Republicana–.**

En la **década del '80**, a diferencia del gobierno nacional radical, los dos primeros gobiernos tucumanos fueron peronistas. Ellos fueron encabezados por Fernando Riera-entre 1983 y 1987- y José Domato hasta enero de 1991. En esta etapa, se vivió el proceso de apertura democrática generando instancias de participación para la sociedad. En lo atinente a los ámbitos educativos, se participó del Congreso Pedagógico Nacional, se suprimió la Secretaría de Estado de Educación y Cultura y se constituyó nuevamente, en 1987, el Consejo de Educación integrado en su conducción por vocales gremiales.

Hacia fines del gobierno de Domato, en el año 1990, se llevó a cabo una **reforma constitucional** por parte de una convención constituyente en la que se impuso el modelo del bussismo. La nueva Constitución Provincial incorporó elementos tendientes a la concentración de poder en manos del Ejecutivo. Montado sobre el reclamo de austeridad por parte de la sociedad tucumana, que años más tarde se haría eco en el resto del país, la Constitución de Bussi suprimió el bicameralismo del Poder Legislativo. A su vez, incorporó la figura del vicegobernador que interviene en los asuntos legislativos. Por otra parte, el Poder Ejecutivo pasó de tener 3 a 5 ministerios, entre los que no se contaba el de educación. Vale aclarar en este punto, que luego de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 no se realizaron modificaciones en la carta magna provincial, que sigue siendo en el 2003 la del año 1990.

En **enero del '91**, a raíz de la conflictiva situación social e institucional provocada por la disputa entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y por la falta de vigencia efectiva del nuevo texto constitucional, **la provincia fue intervenida por la Nación bajo la figura de Julio César Aráoz**. Este cuadro se vio agravado por un verdadero caos socio-económico. En el plano educativo, esto se tradujo en la pérdida de 45 de días de clase por paros en reclamo de una recomposición salarial. La intervención federal duró 10 meses hasta que se regularizó la situación y finalmente en, octubre de ese año, se convocó a elecciones en las que triunfó el peronismo.

Si indagamos aún más acerca de las razones por las que la provincia fue intervenida, es posible preguntarse si este período no fue útil para preparar la entrada a la política tucumana de una figura impulsada desde el gobierno nacional menemista ante la posibilidad del avance del bussismo en la renovación total de autoridades provinciales.

Para dar paso a un gobierno elegido por el pueblo tucumano, en la campaña electoral el peronismo explotó muy bien la polarización entre Bussi y su pasado, por una parte, y la figura extrapartidaria de Ramón "Palito" Ortega con aires de un peronismo "democrático", por la otra. Las figuras tradicionales de ambos partidos, peronismo y bussismo, se habían visto desgastadas por los conflictos de fines de la década y **Ramón Ortega** constituyó una opción para el pueblo tucumano. Con el menemismo en el gobierno nacional, esta experiencia del triunfo de líderes extrapartidarios provenientes del ámbito empresarial se replicó en

varias jurisdicciones. El caso de Ortega es particular por reunir dos condiciones que hicieron posible su llegada al gobierno. En primer término, su experiencia en el ámbito de los negocios y, en segundo lugar -pero determinante para sumar votos- su trayectoria de cantante popular, de origen humilde, que se hizo desde abajo e inundó con su carisma a toda la Argentina en los años '70.

Las políticas de Ortega respondieron a las líneas nacionales del menemismo que, a cambio, le ofrecía su apoyo incondicional y el aumento de recursos provenientes de Nación. En el ámbito educativo, participó de las reuniones en el Consejo Federal de Educación y del debate en torno a la Ley Federal. Fue entonces que se suprimió el Consejo de Educación y se volvió a la figura de la Secretaría de Educación dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación. Es importante mencionar que durante todo su gobierno una sola persona se hizo cargo de la cartera educativa en la Secretaría. Esto es sobresaliente para la provincia ya que registra un recambio en este puesto que llega a ser mayor a uno por año en el resto de la década.

Durante el último año de Ortega, la provincia fue desatendida por este gobernador en tanto el foco de su atención pasó a ser la posibilidad de ser compañero de fórmula de Menem para la reelección del mandatario nacional, a lo que se sumó la falta de renovación de las figuras del peronismo para afrontar las nuevas elecciones. En consecuencia, los comicios provinciales del '95 otorgaron el triunfo a Bussi, quien ya había estado en la conducción del gobierno provincial durante el proceso militar del '76.

El **gobierno de Bussi** no modificó el rumbo iniciado por Ortega y se alineó con el gobierno nacional, profundizando el proceso de privatizaciones en Tucumán. A pesar de ser de signos políticos distintos, la provincia siguió atentamente las "recetas nacionales" para obtener "la bendición" del menemismo y su apoyo. Por otra parte, el bussismo necesitaba del actor nacional porque en la provincia no tenía mayoría en la Legislatura y su relación con los gremios no era buena. Es importante recordar el **gran peso histórico de los sindicatos en Tucumán** y la ríspida relación con Bussi en su gestión anterior.

El puesto de conducción de los destinos tucumanos de Bussi en el régimen militar le valieron para ser **enjuiciado políticamente**, sumado a las sospechas de corrupción que se cernían sobre algunos de sus ministros y al malestar social en su gobierno. El detonante fue el cuestionamiento por sus gastos reservados y las cuentas en Suiza. La Legislatura obtuvo la mayoría necesaria para licenciarlo y llevar adelante el juicio político pero no para sacarlo de su puesto de gobernador obtenido por el Partido Republicano. En el plano educativo, se destacó la inestabilidad de los equipos de gobierno: se sucedieron 5 secretarios y 2 ministros de educación. Durante su gestión se quitó la cartera educativa de la órbita del Ministerio de Gobierno y se creó un Ministerio específico para el área. Además, Bussi comenzó a implementar la reforma educativa pauta por la Ley Federal de Educación.

Si bien Bussi no fue destituido con el juicio político, su figura quedó muy debilitada y esto habilitó el triunfo del peronismo nuevamente en las elecciones de 1999. Ese mismo año, el radical de Fernando De la Rúa se impuso en las elecciones presidenciales de la Nación. **Julio Miranda** asumió el gobierno con el apoyo de los gremios provinciales y su filiación sindical condicionó el rumbo adoptado por su gestión. Esta se caracterizó por la inestabilidad de los elencos de gobierno, la eclosión de la grave situación económica, el aumento de la conflictividad social, la emisión de bonos de deuda provinciales y la generalización de un sistema clientelar que avivó las sospechas y cuestionamiento del gobierno. Las imágenes de

los niños tucumanos muertos por el hambre recorrieron toda la Argentina y simplemente pusieron en evidencia la gravedad de la realidad de la provincia que no escapa a la de la región.

La década del '90 se caracterizó por su conflictividad en el plano político, en el que se enfrentaron las dos fuerzas mayoritarias: el peronismo y el bussismo. A pesar de esto, en el terreno económico los distintos gobiernos tucumanos de la década menemista se alinearon con las políticas nacionales y el último gobierno del período se encontró con una situación social nacional y provincial agravada. **Las cuestiones educativas, en este contexto, no tuvieron prioridad en la agenda de gobierno, evidenciado en el frecuente cambio de las autoridades de la cartera educativa, la inexistencia de políticas educativas provinciales y la falta de interés en tomar a la educación como una política de Estado.**

Cuadro 3 – Contexto Político Provincial

	Gobernador	Partido	Titular de la cartera educativa
1991	Julio César Aráoz	Interventor Federal	
1992	Ramón Ortega	PJ	Pola del Valle Ledesma
1993			
1994			
1995			
1996	Antonio Domingo Bussi	Fuerza Republicana	- Olegario Vön Buren (mayo)
			- Ana M. Lascano (julio)
			- Jorge Abbate
1997			- Jorge Abbate (marzo)
			- Héctor Partridge
1998			- Héctor Partridge (junio)
			- Jorge Malmierca
1999			- Jorge Malmierca
2000	Julio Miranda	PJ	- Héctor Carrizo
2001			- Héctor Carrizo (abril)
			- Julio Saguir
2002			- Julio Saguir (mayo)
			- Barrionuevo (septiembre)
			- Olga Morales

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

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO TUCUMANO

El sistema educativo tucumano se caracteriza por ser **uno de los seis de mayores dimensiones del país**, atendiendo a 351.333 alumnos, con 21.538 cargos docentes y 132.053 horas cátedra (Cuadro 5). Es un **sistema grande de estructura muy compleja por la existencia de diversos regímenes** que comprende a las escuelas provinciales, transferidas, escuelas albergue y de alta montaña, que también han convivido con los programas EMER (Proyecto de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Rural) y EMETA (Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico-Agropecuaria) en algunos establecimientos. Además, el desarrollo histórico del sistema – léase la creación de escuelas medias, por ejemplo - no se corresponde con las necesidades de crecimiento provincial. Uno de los entrevistados nos decía: *"no hay un verdadero sistema educativo, sino la sumatoria de partes"*⁶.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	1.312	1.129	86,1	183	13,9	
	Alumnos	351.333	267.577	76,2	83.756	23,8	
	Cargos Docentes	21.538	17.311	80,4	4.227	19,6	
	Hs. Cátedra *	132.053	76.476	57,9	55.577	42,1	
Educación Común	Total	Establecimientos	893	718	80,4	175	19,6
		Unidades Educativas	1.971	1.461	74,1	510	25,9
		Alumnos	333.187	253.483	76,1	79.704	23,9
		Cargos Docentes	20.069	16.018	79,8	4.051	20,2
		Hs. Cátedra *	124.475	71.652	57,6	52.823	42,4
	Inicial	Unidades Educativas	664	546	82,2	118	17,8
		Alumnos	35.761	28.140	78,7	7.621	21,3
		Cargos Docentes	1.623	1.251	77,1	372	22,9
		Hs. Cátedra *	9	9	100,0	0	0,0
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	744	626	84,1	118	15,9
		Alumnos	192.360	162.797	84,6	29.563	15,4
		Cargos Docentes	14.887	12.552	84,3	2.335	15,7
		Hs. Cátedra *	304	247	81,3	57	18,8
	EGB 3	Unidades Educativas	300	189	63,0	111	37,0
		Alumnos	28.746	17.604	61,2	11.142	38,8
		Cargos Docentes	165	42	25,5	123	74,5
		Hs. Cátedra *	28.505	16.261	57,0	12.244	43,0
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	192	79	41,1	113	58,9
		Alumnos	61.355	37.122	60,5	24.233	39,5
		Cargos Docentes	3.023	1.980	65,5	1.043	34,5
Hs. Cátedra *		76.790	44.235	57,6	32.555	42,4	
Superior no Universitario	Unidades Educativas	71	21	29,6	50	70,4	
	Alumnos	14.965	7.820	52,3	7.145	47,7	
	Cargos Docentes	371	193	52,0	178	48,0	
	Hs. Cátedra *	18.867	10.900	57,8	7.967	42,2	

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

⁶ Entrevista con Clotilde Yapur, ex subsecretaria de educación (Diciembre 2002).

En relación con el peso del **sector privado**, este es importante (23,84%), ubicándose en el quinto lugar entre todas las jurisdicciones. Como nos muestra el Cuadro 5, la participación de este sector en los distintos niveles educativos varía. Atiende casi al 50% de los alumnos del nivel superior no universitario y cerca del 40% de la EGB 3 y Polimodal, retrayendo su relevancia en el nivel inicial (21,31%) y EGB 1 y 2 (15,37%) ante el peso del sector estatal. Esto nos muestra que la provincia ha concentrado su atención en la educación obligatoria y el consecuente avance de los privados en los restantes niveles.

En cuanto a los **establecimientos educativos (Cuadro 6)**, la provincia es de las nueve que mayor cantidad de establecimientos tienen (1.495 establecimientos), habiendo registrado un variación positiva de 20,37% entre 1996 y 2000. De esta cifra, 1.312 establecimientos son públicos y, a pesar de que Tucumán fue la segunda provincia argentina que más incrementó esta cantidad en el período mencionado (27,38%), sigue padeciendo problemas de infraestructura. Esto obedece a la falta de inversión y a la desigual distribución de la población escolar. **Hay aulas semivacías en la campaña y superpoblación en los centros urbanos. Distintos entrevistados afirmaron que una gran cantidad de alumnos que egresan de séptimo año no pueden inscribirse el año siguiente por falta de lugar en las aulas del centro.**⁷

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	327.931	254.987	72.944	435.089	351.333	83.756	32,68	37,78	14,82
Establecimientos	1.242	1.030	212	1.495	1.312	183	20,37	27,38	-13,68
Alumnos/establ.	264	248	344	291	268	458	10,22	8,17	33,02

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.

Esta situación se agrava si contemplamos que el sector privado tucumano no incrementó la cantidad de establecimientos sino que, por el contrario, fue la provincia que más disminuyó -en un 13,68%- entre 1996 y el 2000. A pesar de que, como hemos mencionado, Tucumán fue la segunda jurisdicción del país en cuanto al crecimiento del número de establecimientos en el sector estatal, esto no fue suficiente para dar respuesta a las demandas educativas.

Como nos muestra el Cuadro 6, la cantidad de alumnos por establecimiento creció entre 1996 y 2000, pasando de 264 alumnos a 291 en promedio (variación del 10,22%). En el sector privado la variación fue más pronunciada (33,2%), lo que implicó que en lugar de 344 alumnos por establecimiento se alojara a 458 alumnos en promedio.

Otro de los efectos negativos del peso geográficamente desequilibrado de la población escolar y la insuficiente inversión en infraestructura es la existencia de una **multiplicidad de**

⁷ Entre los entrevistados que hicieron mención a la falta de espacios en las aulas de los centros urbanos se encuentran: Teresa Díaz, directora de Enseñanza Media del MEP (Diciembre 2002), Camilo Khoder, presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura Tucumana (Diciembre 2002), Ana María Lascano de Alves, ex secretaria de educación (Diciembre 2002).

turnos intermedios de 3 horas. Este paliativo que pretendió constituir una solución transitoria se perpetuó en el sistema tucumano. Las distintas gestiones de la década del '90 intentaron suprimir esta modalidad, pero no tuvieron éxito. La necesidad de un estudio serio respecto de la oferta y demanda de escuelas sigue estando pendiente para encarar una política de infraestructura y redistribución de la matrícula escolar.

3.2 INDICADORES DE RENDIMIENTO

En primer lugar, es preciso señalar que -según datos del Censo 2001- la **tasa neta de escolarización** es similar a la media nacional para el nivel primario y más baja para el nivel secundario e inicial. **La provincia se ubica en el grupo de las siete jurisdicciones del país con menor tasa para el nivel secundario**⁸. Tucumán fue de las nueve provincias que menor disminución porcentual sufrió en la tasa neta de escolarización entre 1991 y 2001 para el primario y una de las diez que menos aumentó esta proporción para el secundario, en este mismo período.

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001	Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001
Inicial	70,8	s/d
Primario	94,2	-0,9
Secundario	58,2	10,2

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.

La descripción de la performance de los alumnos tucumanos puede dividirse en dos partes. La primera de ellas, analiza indicadores referidos al **tránsito de los alumnos dentro del sistema** y la segunda se refiere a la calidad educativa medida a través de los resultados obtenidos en los **Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)**.

El **primer grupo de indicadores** posicionan a la provincia, en términos generales, por encima de la media nacional y regional, con excepción del nivel educativo correspondiente a la **EGB 3**. Esto podría explicarse por la mayor importancia otorgada por el Estado históricamente al nivel primario y porque los mayores cambios originados en la

⁸ La baja tasa de escolarización para el ex secundario y la gran cantidad de alumnos fuera del sistema educativo se explican, por un lado, por el hecho que la mayor cantidad de instituciones de este nivel pertenecen a la gestión privada, sumada al agravamiento de la cuestión social que no permite a los padres pagar cuotas privadas. Pero, por otra parte, esto se relaciona también con la des inversión del Estado provincial en la construcción de escuelas gratuitas. El resultado de esta situación es, como señaló María Esther Ferreyra – investigadora de la UNT- "una juventud sin trabajo y sin contención escolar" (Diciembre 2002).

transformación educativa se localizaron en la EGB 3. En este nivel, la tasa de abandono interanual asciende a más del 15%, como indica el **Cuadro 8**, y ubica a la provincia entre las tres con mayor porcentaje en el país. Entre 1996 y 1999, Tucumán fue una de las siete provincias que menos redujo esta tasa.

Como contrapartida, Tucumán es una de las dos provincias con menor número de repitentes en EGB 3 y una de las cinco que más ha mejorado entre 1996 y 1999 en este aspecto. La tasa de sobreedad es del 30% en este nivel, habiendo aumentado en el período mencionado, pero colocándose por debajo de la media nacional y provincial. En consecuencia, la tasa de promoción efectiva⁹ para este nivel está por debajo de la media nacional y regional al igual que la tasa de egreso¹⁰, siendo esta última del 59,30%. A pesar de que este indicador mejoró en más de un 25 % entre 1996 y 1999, por cada 100 alumnos que se anotan en la EGB 3, 40 no completan el ciclo.

Cuadro 8- Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Tucumán	91,7	80,9	82,8
	Media Región NOA	89,2	83,3	79,6
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Tucumán	1,5	15,1	13,4
	Media Región NOA	2,4	10,2	14,3
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Tucumán	6,8	4,0	3,8
	Media Región NOA	8,4	6,6	6,2
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Tucumán	22,9	30,2	30,7
	Media Región NOA	28,6	40,8	43,7
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Tucumán	90,5	59,3	62,6
	Media Región NOA	85,0	68,6	59,0
	Media País	87,9	75,3	60,7

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

⁹ La tasa de promoción efectiva indica la proporción de alumnos de un grado en un año que se matriculan en el grado siguiente en el año siguiente.

¹⁰ Indica el porcentaje de alumnos que se matriculan en el primer grado que logran culminar todos los años de estudio del nivel sin importar la cantidad de repeticiones posibles.

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Tucumán	2,0	11,1	6,0
	Media Región NOA	0,5	12,4	5,4
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Tucumán	-63,4	-26,3	-18,8
	Media Región NOA	-26,7	-39,4	-12,0
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Tucumán	13,3	-40,3	-30,9
	Media Región NOA	14,6	-31,8	-27,6
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Tucumán	27,2	31,9	33,5
	Media Región NOA	8,5	23,8	31,9
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Tucumán	19,2	25,4	13,8
	Media Región NOA	8,4	30,4	11,7
	Media País	4,4	25,1	6,1

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

La situación de **EGB 1 y 2** y de **Polimodal** es diferente. Como decíamos, los indicadores provinciales son mejores que los de la media regional, en términos generales, y cercanos a la media nacional. De 100 alumnos que se inscriben en el primer año de EGB 1 y 2, egresan 90 y de los 100 que comienzan Polimodal, finalizan 62. La tasas de abandono interanual, repitencia y sobreedad ubican a la provincia por encima de la media del NOA y cercana a la nacional. Tucumán es una de cuatro provincias que mayor reducción de la tasa de abandono sufrió entre el '96 y '99, pasando a ubicarse entre las ocho provincias mejor posicionadas para EGB 1 y 2, y en Polimodal la variación fue mayor que la media nacional y del NOA, pero Tucumán quedó entre las siete provincias con mayor tasa de abandono para este nivel. En cuanto a la tasa de repitencia, Tucumán es una de las cuatro jurisdicciones que menos repitencia presentan para Polimodal y está en el grupo de las siete que más han reducido este valor entre 1996 y 1999. Para EGB 1 y 2, la situación es un tanto más desfavorable en relación con la tasa de repitencia, posicionando a la provincia entre las quince de mayor tasa y entre las ocho jurisdicciones que más la han incrementado en estos años.

Por otra parte, si se observa la evolución de los **resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación** a largo de la década es posible concluir que, tanto en las pruebas para 6to grado/año como en las de finalización del secundario, la provincia de Tucumán no alcanzó la media de Nación – que también fue bastante baja-, pero se acercó a ella en el 2000. En aquel año, la provincia tuvo 186 días de clase y constituye el período lectivo más extenso de los últimos 20 años¹¹. No podríamos afirmar que existe una directa correlación entre ambos factores pero tampoco podemos dejar de mencionarlo.

¹¹ El dato se extrae del material proporcionado por la Prof. Nora Madrazo, directora de Educación Básica del Ministerio de Educación y Cultura de la provincia.

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

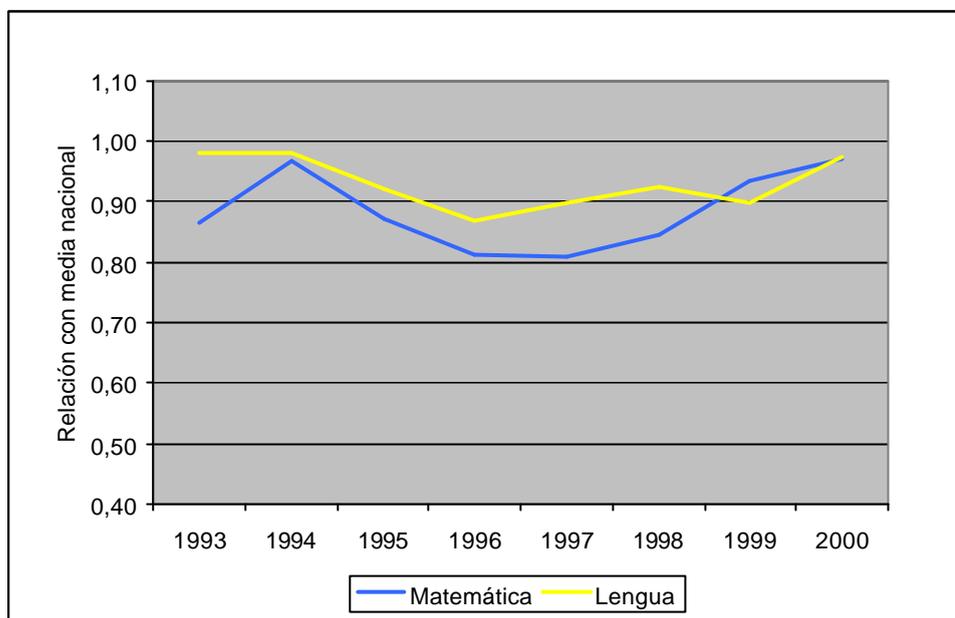
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
Tucumán	n/c	n/c	60,2	40,2
1993 Media Región NOA	n/c	n/c	57,7	38,4
Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
Tucumán	n/c	n/c	68,4	54,0
1994 Media Región NOA	n/c	n/c	63,2	45,8
Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
Tucumán	n/c	n/c	61,3	49,0
1995 Media Región NOA	n/c	n/c	57,6	44,1
Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
Tucumán	49,0	39,3	52,4	46,6
1996 Media Región NOA	50,0	39,3	51,9	45,9
Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
Tucumán	45,1	39,1	58,5	50,4
1997 Media Región NOA	50,5	46,3	56,2	51,6
Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
Tucumán	55,6	56,2	61,8	56,7
1998 Media Región NOA	56,7	58,4	57,0	53,2
Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
Tucumán	50,1	54,5	58,9	64,1
1999 Media Región NOA	50,5	57,4	54,1	57,2
Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
Tucumán	58,8	54,6	57,6	59,6
2000 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.

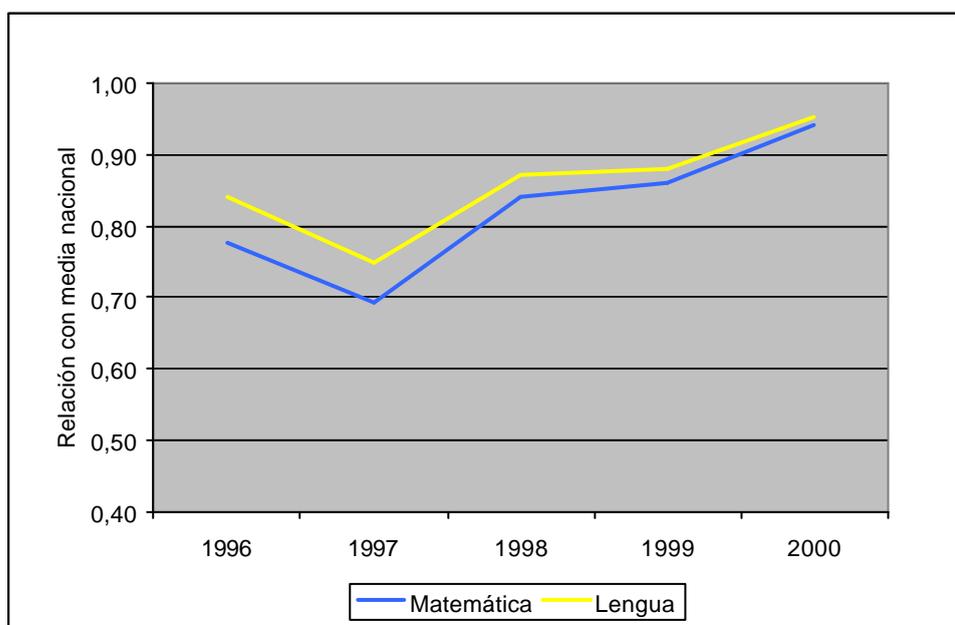
En las pruebas para 6to año (**Cuadro 10**) se observa que los muy bajos resultados entre 1996 y 1999, que la posicionaron por debajo de la media nacional y regional, mejoraron en el año 2000 logrando superar a la media regional. La variación entre 1996 y 2000 fue positiva ya que la provincia pasó del vigésimo puesto al lugar número quince del país. Tucumán fue la cuarta provincia que más mejoró sus resultados comparativamente entre estos dos años. Para los ONE de finalización del secundario, la evolución en la década fue distinta pero estuvo siempre por debajo de la media nacional. En 1993 y 1994, se acercó a ella y se distanció en el resto de los años de la década, pero en el año 2000 se aproximó nuevamente a ella. El '96 fue el año en el que peores resultados se obtuvieron y el 2000 el mejor. Por esto, Tucumán fue la provincia que más creció entre 1996 y 2000 y pasó del puesto número 18 al 9.

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



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

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



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

Por último, si bien es cierto que no es posible ubicar a Tucumán entre las jurisdicciones más destacadas y que hubo años en que su rendimiento fue muy bajo, también es posible afirmar que ha mejorado. Una posible interpretación es que la velocidad de cambio de las políticas diseñadas por los diversas gestiones hizo que estas no llegaran a impactar de lleno en la realidad de las escuelas, que siguieron con una dinámica y lógica propias.

3.3 MAPA DE PODER

Para comprender las dinámicas políticas, en el marco de las cuales se tejen las relaciones de poder que contextualizan las políticas educativas, es preciso conocer a los actores que se constituyen en estas relaciones. Para esto nos proponemos describir, en este apartado, el mapa de poder sobre el que se gesta e implementa la política educativa.

En primer lugar, se destaca la figura del **gobernador**. Él es el epicentro de todas las decisiones concentrando mucho poder en sus manos. A pesar de su importancia en los destinos de la provincia, los gobernadores de la década no se han detenido en las cuestiones educativas. Esto obedece al desconocimiento o a la falta de interés en este ámbito. Un ex ministro de educación nos dijo: “*el gobernador no entendía mucho de educación, me daba mucho margen de acción*” y agregó: “*la decisión política de educar no está tomada*”¹². Al interior del gabinete del Ejecutivo provincial, el ministro de economía ha tenido mayor relevancia y poder que los demás. Otro conductor de la cartera educativa afirmó: “*Economía es como el jefe de gabinete en Tucumán, maneja todo, Educación va en último lugar, no interesa ni la educación primaria.*”¹³

Debajo del gobernador, en la línea de mando hacia las escuelas, se encuentra el ministro de educación. El **Ministerio** fue creado en 1997 cuando se suprimió la Secretaría de Educación que dependía del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación. Esta había sido creada a comienzos de la década del '90 al eliminarse el Consejo de Educación que regía hasta ese entonces. Los sucesivos cambios de estructura no impidieron que los ministros o cabezas jerárquicas desarrollaran funciones más políticas y que los secretarios o subsecretarios atendieran las cuestiones específicamente educativas.¹⁴

Al momento de realizar el trabajo de campo, el Ministerio estaba dividido en una parte administrativa y otra educativa¹⁵. De esta última, dependían las **direcciones de nivel** en las que se concentraba mucho poder, en especial en la **Dirección de Educación Básica** y en el **cuerpo de supervisores** que estaban bajo su órbita. Esta Dirección atendía una proporción

¹²Entrevista con Jorge Malmierca, ex ministro de educación de la provincia de Tucumán durante el gobierno de Bussi. (Diciembre 2002).

¹³ Entrevista con Olegario Von-Büren, ex secretario de educación de la provincia de Tucumán durante el gobierno de Bussi (Diciembre 2002).

¹⁴ Esta temática se retomará en el apartado sobre la Administración Central de la Educación.

¹⁵ La Dirección General de Educación, al momento de realizar nuestro trabajo de campo, estaba vacante por decisión de la ministro Olga Morales. Ella ocupaba ese cargo antes de ser designada ministro. La decisión de no cubrir el cargo obedece –según nos dijo– a la voluntad de trabajar directamente con las Direcciones de Nivel y de no hacer cambios por el corto período que iba a durar su gestión. Morales siguió con el mismo equipo de trabajo. Pero, por otro lado, esto podría ser interpretado como una forma de no ceder espacios de poder a otros actores.

muy grande de establecimientos y matrícula de la EGB o ex primaria, pero también de ella dependía el nivel inicial, especial, adultos y centros recreativos. Por otro lado, si bien existía una Dirección de Planeamiento y Estadística desde allí no se han generado políticas educativas.¹⁶ Otro lugar que revestía importancia era la **cabecera de la Red Federal de Formación Docente Continua**, que según nos señaló la coordinadora técnica, será institucionalizada con el rango de Dirección de Gestión Curricular por decisión nacional, a partir del 2003. En la práctica, "funcionará como una dirección de planeamiento por la que pasarán todos los recursos de Nación."¹⁷

En referencia al **sector privado**, hay una **Dirección** que atiende a los establecimientos de este tipo de gestión para todos los niveles educativos. También tiene una parte administrativa pero no legal, no cuenta con supervisores propios y los controles y auditorías a los colegios no se encuentran sistematizados. La dirección fue creada en 1993 con la transferencia de los servicios educativos desde Nación. Su peso es relativo, comparado con la importancia que tiene en otras jurisdicciones.

Hay instituciones que nuclean a los colegios del sector privado confesional –**Consejo Superior de Educación Católica**, CONSUDEC- y a los privados laicos –**Asociación de Propietarios de Establecimientos Privados de Tucumán**, ASIPEPT y **Asociación de Colegios Privados de Tucumán**, ACOPRIT-. Además, está el gremio de los privados, **Sindicato Argentino de Docentes Privados** (SADOP), que cuenta con 2500 afiliados cotizantes y ha tenido activa participación en la provincia.

Esta referencia nos sirve para introducirnos en la cuestión sindical. El principal sindicato es la **Agremiación Tucumana de Educadores Provinciales (ATEP)**, creada en 1948 en defensa de la escuela pública estatal primaria que ha extendido su personería al nivel inicial y superior. ATEP ha sido entidad fundadora de CTERA, a través de un líder asesinado durante la dictadura militar – Isauro Arancibia- , de la que se separó por disidencias políticas en 1992. El resto del panorama gremial está conformado por otros sindicatos menores como **APEM** (del nivel medio), **AMET** (de las escuelas técnicas), **UDT** (desprendimiento de ATEP) y, como ya hemos mencionado, **SADOP** (de los privados). Todos ellos han conformado un arco opositor a ATEP en defensa de la implementación de la EGB 3 en la provincia. Sin embargo, el importante peso político de este gremio hizo que sus afiliados conservaran los puestos de trabajo.¹⁸

Otro actor de peso en la política provincial y en la educación en particular es la **Iglesia Católica**. El carácter de institución de este actor frente a la atomizada sociedad tucumana hace viable la construcción de un espacio de poder interesante. La Iglesia "aprueba" a los ministros, en especial a quienes van al área de cultura y educación. Por otra parte, la inclusión de formación religiosa en las cajas curriculares de todas las escuelas habla a las claras de la capacidad de ejercer el poder de este actor institucionalmente organizado en una sociedad tradicional y conservadora.

La **Legislatura Provincial**, por el contrario, no influye en la definición de la agenda educativa. Con mayoría peronista a lo largo de toda la década del '90, no logró sacar una ley

¹⁶ Este tema es retomado en el apartado sobre la Administración Central de la Educación.

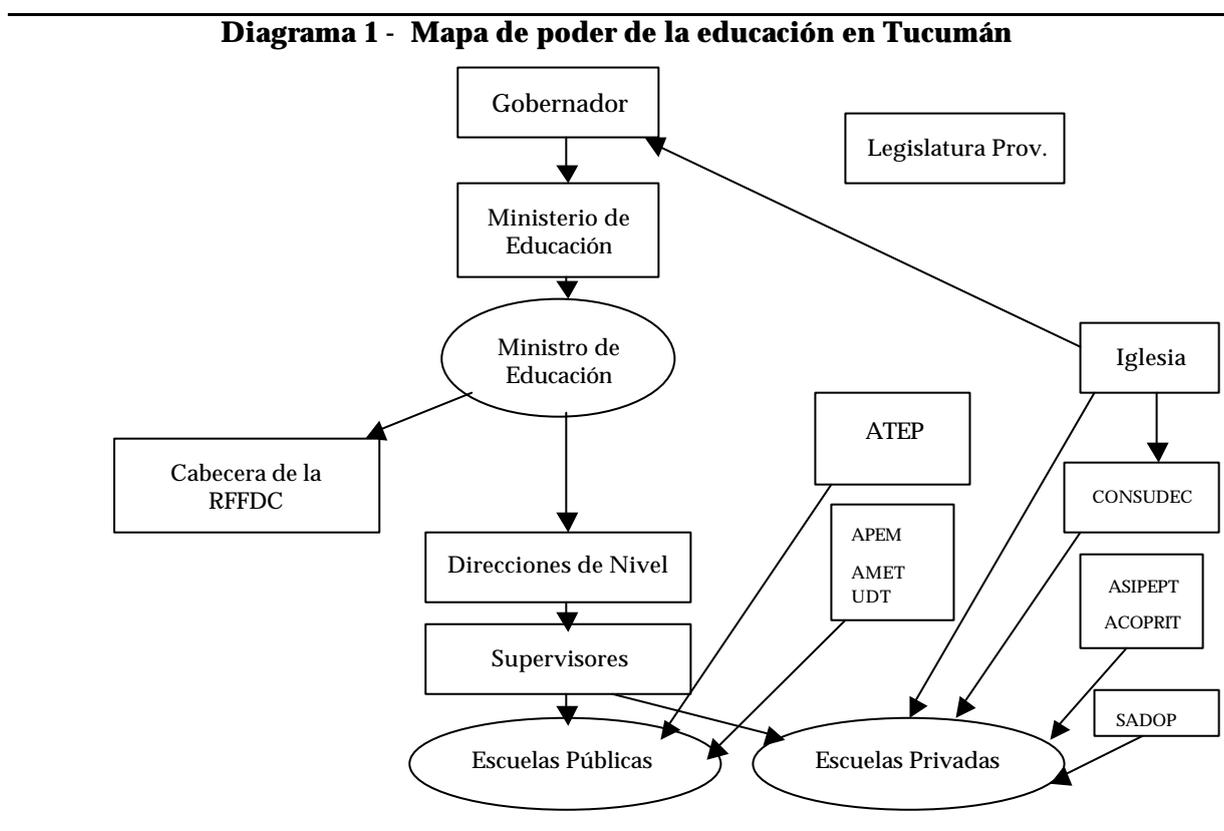
¹⁷ Entrevista con la coordinadora técnica de la Red Federal de Formación Docente Continua (Diciembre 2002).

¹⁸ Este tema se amplía en el apartado sobre la Reforma Educativa.

de educación que diera un marco legal a la implementación de la Ley Federal de Educación en Tucumán. Durante las dos gestiones del mismo partido en el Ejecutivo provincial, se subordinó a los designios del mismo y, en el período en que gobernó Fuerza Republicana, enjuició políticamente a Bussi y se negó a aprobar el proyecto de Ley de Educación por provenir de una fuerza política opositora.

De esta manera, podemos resumir un bosquejo del mapa de poder tucumano en el ámbito educativo, con preponderancia de la figura del gobernador y su ministro de educación, la Iglesia Católica y los sindicatos. A través del desarrollo de los restantes apartados que conforman este informe se pondrán en evidencia las relaciones de poder y su dinámica entre los citados actores.

Diagrama 1 - Mapa de poder de la educación en Tucumán



4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN

Para comprender el desarrollo educativo de la provincia de Tucumán en la década del '90, resulta necesario hacer una serie de puntualizaciones. Este período se caracterizó por una **marcada inestabilidad de las autoridades educativas que dieron lugar a una muy frecuente**

rotación de los titulares de esta cartera. En más de un caso, este recambio no respondió a un redireccionamiento del rumbo de la política educativa, sino a una simple modificación cosmética para acallar las voces que se manifestaban en contra. Además, la decisión de los gobernadores para elegir a estas autoridades educativas obedecieron más bien a improvisaciones o a cuestiones coyunturales más que a decisiones largamente meditadas que desembocaran en la designación de aquella persona que estuviera dispuesta y preparada para encarar un plan de educación en la provincia.

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

Gobernador	Cantidad	Duración promedio	Experiencia previa en el sistema educativo		
			Si	No	Parcial
Ramón Ortega	1	4 años	1	-	-
Antonio Domingo Bussi	6	8 meses	3	2	2
Julio Miranda	4	9 meses	1	1	2
Total	11	1 año	5	3	4

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, ello se vio acompañado por **sucesivas modificaciones en la estructura administrativa y la falta de planificación para el área en el seno del Ejecutivo.** Los destinos tucumanos, en este sentido, se hallaron atados a las relaciones con la Nación – desde donde provenían planes, fondos, prescripciones curriculares y la reforma educativa, entre otros -, así como también a la conflictiva relación con los gremios, que bregaban por la defensa de los intereses laborales y salariales de sus afiliados. Asimismo, el gremio docente mayoritario se opuso a la reforma educativa avivando la conflictividad social en gran parte de la década. Este hecho, sumado a la pérdida de días de clases por huelgas y al manifiesto desinterés de la dirigencia política tucumana por la educación, dieron como resultado permanentes movimientos circulares que respondieron más a estímulos temporales que a una planificación de la política educativa.

Si bien estas características describen el tono de todo el período, es posible diferenciar tres etapas distintas signadas por los gobiernos de turno. El primero de ellos es el de **Ramón Ortega (PJ)** que va desde octubre de **1991** hasta fines del '99. Este lapso se diferenció de los siguientes en tanto una sola persona estuvo a cargo de la Secretaría de Educación durante todo el gobierno. De todas maneras, es posible señalar dos etapas marcadas por el cambio de ministro de gobierno, educación y justicia, del que dependía – como su nombre lo indica- la cartera educativa. La **profesora Pola del Valle Ledesma (1991-1995)** provenía del sistema educativo, habiéndose graduado en geografía y realizado toda la carrera educativa hasta el cargo de supervisora. Según nos comentó la profesora Clotilde Yapur, ex subsecretaria de educación entre 1991 y 1994, “Ortega buscó gente del sistema para hacer una buena gestión”.¹⁹

¹⁹ Entrevista con Clotilde Yapur, ex subsecretaria de educación de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

Durante esta primera etapa, se intentó dar curso a los lineamientos nacionales, por la afinidad política del gobernador con el entonces presidente Carlos Saúl Menem, y hacer frente a algunas cuestiones urgentes desatendidas por los anteriores gobiernos. En primer lugar y a tono con las líneas que provenían de Nación, se suprimió el Consejo de Educación y sus funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Educación, restándole participación a las vocalías representantes de los gremios. A cambio, el gobierno de Ortega decidió que era imprescindible para la gobernabilidad del sistema el pago en tiempo y forma de los salarios docentes y la incorporación de alrededor de diez sumas no bonificables al salario básico, entre las que se cuentan el presentismo y material didáctico, entre otras. Esto permitió una convivencia poco conflictiva con los gremios, facilitada por la buena relación de ellos con el ministro de gobierno, Falú. Por otra parte, también se realizaron los concursos de directores, vicedirectores y supervisores que no se llevaban a cabo desde hacía más de seis años. La regularización de los concursos, el blanqueo de la boleta de sueldo y la buena relación del ministro Falú permitieron que los gremios no fueran un factor de obstaculización sistemático de las medidas de gobierno.

En relación con el resto del período orteguista, es posible mencionar dos hitos de la política educativa nacional que repercutieron en esta jurisdicción. Uno de ellos es la transferencia de los servicios educativos a la provincia. Tucumán fue una de las primeras provincias en firmar este convenio en el año 1992, demostrando la buena voluntad del gobierno provincial para con las disposiciones nacionales. En segundo lugar, se encuentra la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993. La secretaria Ledesma participaba en las reuniones del Consejo Federal de Educación en las que se debatían los CBC nacionales. En Tucumán, se comenzaron a trabajar los diseños curriculares de nivel inicial y se crearon salas de jardín para iniciar la transformación. A su vez, llegaron los primeros planes nacionales que avalaban la reforma, como el Plan Social, y se trabajó en la erradicación de las escuelas ranchos.

Hacia fines del gobierno de Ortega, en el año 1994, a raíz de un problema salarial docente hubo un recambio en el Ministerio de Gobierno y asumió el ministro Dato en lugar de Falú. Para mediados de aquel mismo año, la profesora Pola Ledesma cayó enferma pero no abandonó el cargo y, en consecuencia, su actividad mermó. A esto se sumaron las pretensiones de Ortega de ser candidato a vicepresidente con la fórmula de Menem en la reelección presidencial del '95. Por este motivo, se desatendió la cuestión tucumana y se generó un gran vacío, también en el área de educación²⁰.

Esto explica, en parte, el triunfo del **General Bussi (Fuerza Republicana, 1995-1999)** en los comicios del '95 y su asunción, hacia fines de ese año, al cargo de gobernador de la provincia. El recambio de las autoridades educativas fue altamente frecuente en este período de gobierno, llegando a estar cada uno de los seis funcionarios a cargo -en el transcurso de los cuatro años del gobierno de Bussi- alrededor de ocho meses en el cargo en promedio. Sólo tres de ellos provinieron del sistema educativo y los demás fueron ajenos a él o tuvieron vinculaciones con cuestiones académicas vía universidad. La frecuencia de los cambios estuvo relacionada con la improvisación a la hora de elegir y a los múltiples conflictos con los gremios por cuestiones salariales. La impresión de esta etapa es que la designación de las autoridades educativas estuvo atada a las urgencias coyunturales. Los conflictos con los

²⁰ Entrevista con Clotilde Yapur, ex subsecretaria de educación (Diciembre 2002).

gremios provocaban el recambio, pero esto no se correspondía con un viraje de la política educativa, ya que en el lugar vacante se designaba al que seguía en la línea jerárquica o a un político que ya estaba en el gobierno. Hasta cuando se creó el Ministerio de Educación, durante esta gestión, se mantuvo al secretario de educación y al equipo que ya estaba.

En cuanto a la política de Bussi y su relación con el gobierno nacional, se caracteriza por la obediencia para facilitar el entendimiento con el menemismo. A pesar de que la Provincia y la Nación no eran del mismo signo político, la convivencia no fue conflictiva en tanto el gobierno tucumano se preocupó por seguir las prescripciones nacionales de privatización y ajuste.

Volviendo a lo propiamente educativo, el primer secretario de educación de Bussi fue el **ingeniero Olegario von-Büren**, hombre de la confianza del general y funcionario del régimen militar tucumano de 1976. Habiendo realizado la carrera docente en la Universidad Nacional de Tucumán, fue decano normalizador de la misma entre el '74 y el '84, con la interrupción de un período de siete meses en el que fue secretario de educación en 1976. Ya en el período democrático, se desempeñó como legislador de Fuerza Republicana entre 1992 y 1995.

Dando muestras de su lealtad al General Bussi, el ingeniero von- Büren llegó por segunda vez al cargo de secretario de educación en **1995** para salvar una situación imprevista. *"La persona que estaba preparada para asumir dijo que no un día antes de hacerlo y me llamaron a mí hasta que otro pudiera asumir el cargo"*²¹, afirmó von-Büren. A tono con sus dichos, el ingeniero no estuvo más de siete meses en el cargo y en **mayo del '96** fue reemplazado por quien era su subsecretaria, **Ana M. Lascano**. Ella era profesora en pedagogía y licenciada en psicología de formación y su trayectoria transcurrió en la Universidad Nacional de Tucumán, donde hizo la carrera docente, y en la escuela normal nacional donde se desempeñó como profesora. Su cargo al frente de la Secretaría de Educación fue fugaz, ya que estuvo poco más de un mes a **mediados del '96**. A ella la sucedió, al igual que a von - Büren, su subsecretaria **Adriana Soria Ferullo**. Ella también provenía del sistema educativo y, como sus dos antecesores, no perduró en el cargo por mucho tiempo y fue reemplazada en **noviembre del '96**.

Este período, que comprende sólo un año y tres secretarios de educación, puede ser analizado en conjunto. La negativa del candidato a este cargo a tomar posesión del mismo a comienzos de la gestión de Bussi no pudo ser remontada por aquel gobierno, que se desgastó por los sucesivos reclamos gremiales por cuestiones salariales y por los intentos de reorganización administrativa y de cargos en educación.

En consonancia con la política de obediencia a la Nación del gobierno bussista, en el plano educativo se continuó con la transformación planteada por la Ley Federal, dando inicio a los primeros ciclos allí previstos y respetando el cronograma del equipo de Ortega. A cambio, Tucumán recibió los planes nacionales –como el PRISE, Plan Social, Escuela Nueva, Red Federal, etc – así como también asesoramiento y colaboración. A su vez, Bussi emprendió el reordenamiento de la planta docente anulando adscripciones que permitían la superposición de hasta 8 secretarías en una misma escuela. A su vez, se promovió la redistribución de la matrícula escolar, se avanzó en la supresión de algunos turnos

²¹ Entrevista con Olegario von- Büren, ex secretario de educación y cultura de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

intermedios y se consensuó con los gremios y supervisores la primera normativa que unificaba a las escuelas transferidas y las provinciales en torno del tema de licencias y el régimen de incompatibilidades. Pero el proceso de ajuste y reorganización, junto a los problemas salariales, atentaron contra la estabilidad de los funcionarios de educación.

Un segundo período se abre con la designación de **Jorge Abbate** como secretario de educación en **noviembre del '96**. De profesión licenciado en historia y proveniente de la carrera docente en la Universidad Nacional Santo Tomás de Aquino, avanzó en la transformación educativa e intentó profundizar la racionalización del sistema. Abbate perduró en el cargo de secretario de educación hasta junio de 1998, incluso después de que se creara el Ministerio de Educación en marzo de 1997, ya que la Secretaría no se removió. Cuando asumió, Abbate no cambió las direcciones de nivel y trabajó con la gente que estaba. Durante su gestión, se avanzó en la reorganización de la formación docente, se realizaron experiencias de EGB 3 rural con el Plan Social -que fue heredado y continuado- al igual que otros programas nacionales como el de becas y PRODYMES. La gestión de Abbate culminó porque, según sus palabras, *"me tuve que ir porque yo quería hacer una racionalización y los gremios no quisieron"*²². Las diferencias con los sindicatos incidieron nuevamente en el recambio de los titulares de educación.

A principios del año 1997, y por iniciativa del entonces ministro de gobierno, educación y justicia – el abogado Jorge Malmierca – se creó el Ministerio de Educación y Cultura de la provincia de Tucumán. Malmierca había puesto como condición para asumir aquel cargo la separación de educación de esa esfera y la creación de otra estructura ministerial *"por su importancia"*²³. En la interpretación de esta justificación se evidencian algunas de las posibles razones por las que Educación debía pasar a ser otro ministerio. La complejidad del sistema, su peso presupuestario y la conflictiva relación con los gremios que motivaba la pérdida de numerosos días de clase resultaban razones suficientes para que estos problemas salieran de la órbita del Ministerio de Gobierno y pasaran a concentrarse en una estructura aparte.

El primer titular del flamante Ministerio fue un médico dedicado a la docencia – **Héctor Partridge** - que en ese momento era rector de la Universidad Nacional Santo Tomás de Aquino. Cuando en **marzo de 1997** asumió este cargo, en el que permaneció **hasta junio del '98**, se tenía pensado eliminar la Secretaría de Estado de Educación pero, ante la falta de un equipo propio, se decidió dejar todo como estaba, incluso a los funcionarios a cargo. En ese período, se profundizó el ajuste y se continuó con la implementación de la Ley Federal en los primeros ciclos, se aplicaron las nuevas currículas en el nivel inicial y se editaron los contenidos curriculares jurisdiccionales de EGB 1 y 2 que venían trabajando los equipos provinciales financiados por el PRISE. También continuaron los otros planes nacionales, ya que Tucumán, a pesar del recambio de autoridades y de estructuras y la alta conflictividad por las huelgas gremiales, continuaba avanzando en la reforma educativa. A mediados del '98, ante la imposibilidad de Partridge de reunir a la Comisión de Hacienda de la Legislatura para tratar la posibilidad del blanqueo de una suma adicional en el salario docente y ante las

²² Entrevista con Jorge Abbate, ex secretario de educación de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

²³ Entrevista con Jorge Malmierca, ex ministro de gobierno, educación y justicia y ex ministro de educación y cultura de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

reiteradas demoras en el cronograma de pagos de los sueldos, estalló una nueva huelga que le costó el cargo.

En **junio de 1998**, se hizo cargo del Ministerio de Educación el anterior ministro de gobierno que había propuesto la separación de esta cartera de la órbita de este último. Si bien el secretario de educación que había perdurado en su puesto con Partridge fue removido, ese cargo fue ocupado por la anterior subsecretaria. Esto evidencia que los cambios no fueron profundos y que no impactaron fuertemente en la estructura del sistema. El abogado **Jorge Malmierca**, con un perfil netamente político, continuó las líneas de los anteriores funcionarios bussistas en el área. Profundizó la transformación, creando una comisión de seguimiento con los gremios y demás sectores y continuó con los programas nacionales – Plan Social, PRISE, PRODYMES II, Becas, Capacitación e Infraestructura. También avanzó con el Programa de Reforma Administrativa, PREGASE, que permitiría el ahorro de tiempo en trámites e informatizaría el sistema.

Ya en el año 1999, la transformación abarcó al tercer ciclo de la EGB 3, con el inicio de más de 145 experiencias anticipatorias. La extensión de este nivel de manera generalizada fue central en la gestión del gobierno siguiente y el tema se tornó altamente conflictivo.

El partido peronista retomó la gobernación de la provincia con las elecciones del '99, en manos de **Julio Miranda**. La situación social precaria se volvió evidente en esta etapa, con el aumento de la pobreza suburbana, la mendicidad y los niños de la calle, así como también los malos empleos y la dependencia de planes nacionales como los planes trabajar. En el plano educativo, el panorama no fue mejor. Se sucedieron cuatro ministros en tres años y pareció que el gobierno había perdido el rumbo en la cuestión educativa.

El primero de los ministros de educación de Miranda fue **Héctor Carrizo Barrera**, que ocupó esta posición desde **noviembre del '99 hasta abril del 2001**. Si bien no provenía de la carrera docente, al llegar al cargo de ministro en el '99, ya había tenido otras dos experiencias como titular de la cartera educativa tucumana. Durante el gobierno peronista del '73 al '76, Carrizo había sido ministro de educación y, al finalizar ese período, fue encarcelado -junto al entonces gobernador y demás ministros- por el General Bussi cuando este asumió la gobernación de facto. A pesar de que su formación en la filosofía y sociología contribuyeron para ocupar este puesto, fue la tradición familiar política en el Justicialismo lo que lo consagró en este lugar. En cuanto a la estructura administrativa del gobierno de la educación, una de las principales modificaciones fue la supresión de la Secretaría de Estado.

La coyuntura en la que Carrizo asumió el Ministerio era bastante similar a la de los demás ministros de la década del '90: más de tres meses de paros y caos social. Pero durante su gestión, un elemento adicional complicó definitivamente el panorama. En el año 2000, debía comenzarse con la generalización de la EGB 3 para todas las escuelas de la provincia. En este sentido, se dispuso la adecuación a la carga horaria para la transformación. Esto fue interpretado por el gremio mayoritario como una pérdida de las fuentes de empleo para sus afiliados. La movilización y estado de protesta permanente de los sindicatos, así como la filiación sindical del gobernador y el disparo presupuestario – mal visto por economía – posibilitaron que se implementara lo que se dio en llamar el "Plan Tucumano". El gremio lo interpretó como una victoria en la pugna por apartarse de la Ley Federal de Educación. Por medio de un decreto de principios del 2001, se dispuso un reordenamiento del sistema, estableciendo su articulación en tres áreas: Básica, Media y Superior, devolviendo el séptimo a la educación básica – con maestros a cargo - y el octavo y noveno a la media.

Este fue el puntapié para la total politización de la cuestión, que generó la constitución de dos bandos: por un lado, ATEP – el gremio docente de los ex primarios- y por el otro, el gremio de media –APEM-, de privada –SADOP-, de los técnicos –AMET- y un desprendimiento de ATEP –UDT-, junto a la Iglesia y a los padres. En la Legislatura, los opositores a Miranda también se sumaron, pero no lograron ningún cambio en la práctica por no estar amparados por una ley de educación provincial actualizada que el decreto violara, ni tampoco lograron aprovechar la coyuntura para sacar una nueva ley. Como consecuencia del alto grado de politización y movilización social, el ministro Carrizo fue reemplazado por otro con el objetivo de distender el clima.

El segundo ministro de Miranda fue **Julio Saguir**, licenciado en historia y en filosofía y doctor en ciencias políticas de la Universidad de Chicago. Saguir ya se desempeñaba como asesor de ese gobierno Justicialista en temas vinculados a la reforma del Estado. Para calmar los ánimos, con el beneplácito de la Iglesia Católica, él fue designado al frente de la cartera educativa en **abril del 2001** y estuvo allí hasta **mayo del 2002**. Las gestiones sumadas a un fallo de la Corte a favor del Estado provincial, distendieron el clima y permitieron que no se perdiera el año. Otra de las medidas de este gobierno fue el cierre de más de 70 EGB 3 rurales y la redistribución de la matrícula para que se pudieran cubrir mayor cantidad de población y se racionalizara el gasto.

A comienzos del año 2002, una nueva Resolución volvió avivar el fuego al aumentar nuevamente el número de horas del tercer ciclo de la EGB al mínimo establecido por Nación. La reacción opositora de ATEP y la creciente tensión ocasionaron otro cambio de gabinete en **mayo de 2002**. El ministro entrante – **Barrionuevo**- permaneció sólo 4 meses en el cargo. Claramente representó una salida de emergencia ante la escalada del conflicto. La gestión de este militante político fue una transición hasta la llegada de la ministro Morales. La medida más recordada de Barrionuevo fue el dictado de una norma que abrió el tema de las cajas curriculares y tornó más caótica la situación. Por este medio, se permitió a las escuelas optar por una caja curricular de las anteriores. Esto desquició por completo un sistema ya complicado²⁴.

En septiembre de ese mismo año, la ministro Olga Morales – maestra, directora, supervisora, militante política, vocal del Consejo de Educación entre 1986 y 1988, vocal de Junta de Clasificación y secretaria de educación entre el '88 y el '91- asumió como directora general de educación con Barrionuevo y después fue ascendida. La prioridad durante su gestión fue *“acomodar el sistema, la normativa, las cajas curriculares, la articulación de ciclos, etc”*²⁵.

Para lograr una mínima gobernabilidad del sistema –ante la caótica situación en el plano educativo- la modalidad impulsada por ley y llevada adelante por esta gestión fue la creación de una mesa de trabajo a la que se sentaban los distintos actores de poder vinculados a la educación.²⁶ A pesar de que esta iniciativa se presentaba como una vía para lograr

²⁴ Este tema será analizado en el apartado sobre la Reforma educativa.

²⁵ Entrevista con Olga Morales, ministro de educación y cultura de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

²⁶ Entre las líneas consensuadas se encontraba una nueva caja curricular que intentó poner fin al capítulo conflictivo alrededor del tema, pero un ex funcionario entrevistado consideró que la mesa de trabajo implementada en esta gestión no clausuró el tema sino que *“repartió el poder entre las facciones involucradas”* y agregó que *“el gran ausente fue el alumno y la calidad educativa, especialmente aquellos que pertenecen a los sectores más*

consensos que permitieran la implementación de las medidas una vez acordadas, los resultados no fueron exitosos. La carpa de la dignidad docente que se instaló en la plaza principal de la capital provincial a comienzos del 2003 dio cuenta de ello.

Como es posible observar, la velocidad de cambio de las estructuras administrativas y de titulares de la cartera educativa, junto a la falta de decisión y planificación de políticas y a la fortaleza del gremio mayoritario, han propiciado una situación caótica en la última década en lo atinente a la educación de la provincia de Tucumán. La rotación de las autoridades educativas no necesariamente implicaba una modificación en las políticas o en el resto de la estructura administrativa, ya que en la mayoría de los casos los nuevos titulares se encontraban desempeñando un puesto jerárquico de la Secretaría y no renovaban a los demás. Los recambios resultaron respuestas a las demandas y huelgas gremiales, pero no implicaron el curso de nuevos rumbos en las decisiones políticas.

4.2 EL PODER LEGISLATIVO ANTE EL ESCENARIO EDUCATIVO

Al igual que en muchas de las provincias argentinas, la Legislatura tucumana no desempeñó un rol muy activo como contrapoder del Ejecutivo sino que funcionó como un apéndice de este. Como nos dijo un legislador, "*las leyes no salen sin el visto bueno del Ejecutivo; el gobernador es el emperador*".²⁷ La concentración de poder en el Ejecutivo provincial se vio acentuada por la supresión del bicameralismo, a comienzos de la década, y por la incorporación de la figura del vicegobernador que tiene ingerencia en cuestiones legislativas²⁸.

En relación con la Comisión de Educación y Cultura -al igual que para el resto de las comisiones parlamentarias-, el reglamento interno dispone que debe estar integrada por siete miembros, cuatro de los cuales deben pertenecer al oficialismo. Por lo tanto, siempre tiene mayoría. A partir de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, fue posible observar que los temas que se tratan en esta Comisión responden mayormente a aspectos puntuales, de poca relevancia para las problemáticas educativas. A su vez, la preeminencia del Poder Ejecutivo resta protagonismo al debate sobre temas educativos en la Legislatura.

Si bien esta dinámica de poder se sostiene a lo largo de toda la década, al igual que la mayoría del justicialismo en la Legislatura, es posible diferenciar distintos momentos políticos marcados por los tres gobiernos en el Ejecutivo que hicieron jugar a la Legislatura un rol alternativo de sumisión a la voluntad del gobernador o de obstrucción de las medidas

vulnerables, porque una homogeneidad total aplicable a una población tan diversa termina siendo una gran injusticia que favorece como siempre a los sectores mejor posicionados." (Diciembre 2002).

²⁷ Entrevista con Rodolfo Succar, legislador del Partido Socialista de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

²⁸ El art. 55 de la Constitución Provincial establece: "La Legislatura será presidida por el Vicegobernador, con voto en caso de empate, y tendrá un Presidente Subrogante, y demás autoridades que determine. Es su facultad exclusiva, nombrar los empleados que sean necesarios para el lleno de sus funciones." A su vez, un actor entrevistado en Noviembre de 2002 afirmó: "Bussi ganó la Constituyente e impuso su modelo de Constitución: incorpora la figura de Vicegobernador que es del Poder Ejecutivo pero, a su vez, por Constitución y Reglamento de Cámara, tiene manejo político de la Legislatura: destruye la independencia del Poder Legislativo. El Vicegobernador hace política en la Legislatura, los legisladores asumen con la intervención de la figura del vice".

del Ejecutivo. De todas formas, en ninguno de los casos fueron un poder independiente que representara los intereses de la sociedad en su conjunto.

Durante el **gobierno de Ortega (1991-1995)**, la Legislatura –con mayoría justicialista– apoyó todas las medidas del Ejecutivo por la afinidad política partidaria entre ambos poderes. Pero, claramente, el paso de los destinos provinciales era marcado por el gobernador. Un ejemplo de la preeminencia de éste queda demostrada con el intento frustrado de titularización de los docentes provinciales interinos para equiparar su situación ante los transferidos de Nación, previamente titularizados. El Ejecutivo provincial vetó este proyecto de ley emanado de la Legislatura, respondiendo a las presiones de ATEP²⁹ –el gremio docente mayoritario– que se oponía a esta medida. Aquí se introduce otro factor de poder clave que interviene en la formulación de la política educativa e incide en la dinámica de relación entre ambos poderes del Estado. El Ejecutivo supo interpretar el poder del sindicato ATEP y decidió hacer lugar a sus presiones enfrentando al resto del arco gremial, que bregaba por la titularización, y al Legislativo que había sancionado este proyecto. Así se evidencia que la Legislatura debió someterse a los designios del gobernador y éste tuvo que escuchar los reclamos del gremio antes de decidir la política educativa.

El **período bussista (1995-1999)** se caracterizó por una muy mala relación entre el Ejecutivo republicano y la Legislatura justicialista. Tres situaciones pueden darnos la pauta de este funcionamiento. Una de ellas fue apuntada por un titular del diario La Gaceta en febrero del '97³⁰ que señaló la imposibilidad del ministro Partridge para reunir a la Comisión de Hacienda con el objetivo de debatir la incorporación al salario docente de una suma no bonificable. Por otra parte, en junio del '98, entró en la Legislatura un proyecto de Ley de Educación proveniente del Ejecutivo para adecuar la desactualizada normativa provincial a la Ley Federal. Un ex ministro bussista nos dijo que esto obedeció a que "*Bussi era de Fuerza Republicana y los peronistas no querían que él sacara la ley, este es un ejemplo de cuando la ideología se interpone frente a las políticas de estado*"³¹. Es preciso recordar, en este punto, que al momento de la realización del trabajo de campo Tucumán continuaba sin tener una ley de educación acorde a la normativa nacional y que la postura del sindicato ATEP en relación con el tema también fue determinante. El gremio se oponía a la Ley Federal y no quería que Tucumán se adecuara a ella. Estos intereses operaron para que los legisladores no acordaran y votaran una nueva ley. Un legislador peronista nos explicó: "*No hay Ley de Educación. Hubo propuestas de Ley pero los legisladores no se pusieron de acuerdo. Se rompió el consenso político con respecto a la Ley por cuestión de intereses, los gremios están por encima de la sociedad.*"³²

El tercer y más gráfico ejemplo de la conflictiva relación de la Legislatura peronista con el Ejecutivo republicano fue el enjuiciamiento político del entonces gobernador Bussi, en el año 1998. El detonante fueron los gastos reservados y las cuentas en Suiza del gobernador, pero ya existían cuestionamientos a algunos de sus ministros por casos de corrupción y malestar social. Este proceso se pergeñó desde la oposición radical –justicialista, donde

²⁹ Este tema se ampliará en el eje sobre las Políticas Laborales.

³⁰ Diario La Gaceta, 2/97.

³¹ Entrevista con Jorge Malmierca, ex ministro de gobierno, educación y justicia y ex ministro de educación y cultura de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

³² Entrevista con Camilo Khoder, presidente de la Comisión de Educación y Cultura de la Legislatura de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

ambas fuerzas y las divisiones en el seno de los parlamentarios republicanos ayudaron a concretar el juicio político y la suspensión del gobernador republicano. A pesar de haber logrado suspenderlo y juzgarlo, los legisladores no sumaron la mayoría necesaria para destituirlo. Este último hito político habla a las claras de la relación conflictiva de ambos poderes durante el único período de gobierno en el que otro partido conquistó el Ejecutivo provincial desde el retorno a la democracia.

La etapa comprendida entre **1999 y 2003 del gobierno de Miranda**, se asemeja a la primera parte de la década. La mayoría justicialista en la Legislatura fue funcional a los designios del Ejecutivo. Durante esta gestión de gobierno es posible señalar la politización de una cuestión educativa en torno de la cual se constituyeron "bandos" opuestos. Como nos explicó un ex ministro de educación³³, por un lado, estaba ATEP y los justicialistas y, por el otro, los legisladores republicanos, socialistas y radicales junto a la Iglesia y demás gremios. El primer grupo bregaba por la no implementación de la EGB 3 en defensa de los puestos de trabajo docente y la vuelta a un sistema pre Ley Federal y el segundo quería sostener el ya comenzado avance de la transformación educativa en este nivel. Por medio de un decreto, se dio marcha atrás con la EGB 3 atendiendo a las presiones de ATEP, aprovechando la mayoría justicialista en la Legislatura y a tono con la filiación sindical del gobernador Miranda.

En los tres períodos de gobierno de la década, **la Legislatura no fue un actor clave en la política educativa provincial**. Ella funcionó como **apéndice del Ejecutivo durante los gobiernos políticamente afines** y como **obstructora durante la gestión de Bussi**, dinámica que le costó un juicio político al ex dictador. También resulta interesante reflexionar acerca de la **mediatización de la relación de la Legislatura y los gobernadores por la presencia del gremio mayoritario**. La capacidad de presión y de poder del gremio es claramente superior a la del cuerpo legislativo y los mandatarios dieron cabida a sus reclamos para evitar conflictos mayores.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

La legislación vigente en la provincia de Tucumán se caracteriza por su falta de actualidad, diversidad, ausencia de reglamentación y vacíos legales que generan un estado de confusión y caos en este plano, que repercute en la **desconexión entre el marco legal y la realidad de las escuelas**.

La **Constitución Provincial** – cúspide de la pirámide normativa- fue sancionada en 1907 y modificada por última vez en 1990. De allí en adelante, no ha sufrido cambios que la adecuara a la reforma constitucional llevada a cabo en la Nación en 1994. El artículo 123 de la carta magna provincial estipula todo lo referido a la educación, estableciendo la obligatoriedad de la educación primaria, pero sosteniendo la promoción de los niveles inicial, especial, medio, técnico y terciario. En este punto, ya se evidencia su desactualización y desajuste terminológico con respecto a lo previsto por la Ley Federal de Educación en cuanto a los niveles educativos y a la obligatoriedad de la sala de 5 años de nivel inicial.

³³ Entrevista con un ex ministro de educación de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

Por otra parte, es interesante señalar que la Constitución tucumana prevé la enseñanza del credo "en el que se educa a los niños en sus hogares" en las escuelas estatales por medio de su inclusión en los planes de estudio. Además, establece que tal enseñanza debe impartirse en el horario de clase. Esta es una característica saliente de la provincia que evidencia el carácter altamente religioso de la sociedad tucumana y la decisión de sostener esas prácticas en las futuras generaciones a través del sistema educativo.

Cuadro 12 - Normativa educativa fundamental

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1990		
Ley de Educación	Ley 5996	1989	Ley 6240 (1991) /Resolución Ministerial 227/5 (1997)	
Estatuto del Docente Provincial	Ley 3470	1967	Decreto Acuerdo 83/1 (1992) / Decreto Acuerdo 124/1 (1992) /Decreto 856/14 (1996) / Resolución 132/14 (1996) /Resolución 183/14 (1997) / Decreto 673/5 (1997)	Políticas Laborales
Estatuto de Personal Administrativo Provincial	Ley 5473	1983	Decreto 646/1 (1983) / Ley 6311 (1991) / Decreto 3048 (1994)	Políticas Laborales
Régimen de Licencias, Justificaciones y Franquicias.	Decreto 505	1996	Ley 6889 (1998) /Decreto 200/99	Políticas Laborales
Régimen de Incompatibilidades	Decreto Acuerdo 76/1	1993	Decreto 785/14 (1996)	Políticas Laborales
Grilla de Calificación de Antecedentes	Resolución 707	2001		Políticas Laborales
Reglamento Interno de Escuelas	Docto. 119	1982		
Régimen de colegios privados	Decreto 2191	1993		Sector Privado
Ley de Emergencia Económica	Ley 6071	1991	Sucesivas prórrogas.	Administración Central / Políticas Fiscales y Presupuestarias /Políticas Laborales
Ley de Ministerios	Ley 6810	1997		Administración Central

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

Un escalón más abajo en la pirámide normativa, se encuentra la **Ley de Educación Provincial**. Ella es de 1989 y anterior a la sanción de la Ley Federal de Educación del año '93. De acuerdo con el director de asuntos jurídicos del Ministerio de Educación, "Los 40 artículos que la componen no contemplan nada de lo referido al proceso de reforma encarado desde Nación y

constituye un gran vacío en el plexo normativo."³⁴ Ha habido una serie de proyectos de ley de educación para la provincia provenientes desde distintos sectores políticos -bussistas, peronistas y radicales- con origen tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, pero ninguno de ellos ha llegado a buen puerto. En los diez años que van desde la puesta en vigencia de la Ley Federal no ha sido posible consensuar una normativa adecuada para la educación tucumana. Más allá de los vaivenes políticos y del manifiesto desinterés de los gobiernos de turno de la década en la cuestión educativa, este proceso se ha visto obstaculizado por el gremio docente mayoritario que se opuso a la reforma educativa. La situación se agravó, desde el 2000, con las marchas y contramarchas en la implementación de la EGB 3. La constitución de dos bandos gremiales (ATEP versus APEM, AMET, SADOP y UDT) en torno del tema y su politización redundaron en la imposibilidad de avanzar hacia una norma que de el marco legal necesario a la educación tucumana.

Otra de las aristas fundamentales del marco legal educativo es la referente a las condiciones laborales de los docentes: el Estatuto del Docente, que –en este caso- deberíamos llamar los **estatutos docentes**. Como en otras provincias argentinas, conviven una multiplicidad de normas que regulan el tema. Los docentes provinciales de nivel primario cuentan con un Estatuto del año 1967, que tiene vacíos en algunos temas. La aplicación de esta norma se hizo extensiva a los docentes de nivel medio provincial, que carecían de un marco semejante. El panorama se tornó más complicado luego de la transferencia de los servicios educativos nacionales en cuanto los docentes provenientes de Nación continuaron rigiéndose por el Estatuto Nacional. Como si esta situación no fuera suficientemente compleja, existe un Estatuto del Empleado Administrativo que se utiliza en algunos temas no previstos por los anteriores como, por ejemplo, el de sumarios. A su vez, los docentes municipales utilizaban el Estatuto del Empleado Municipal y los del programa EMER (creado en la década del '80 y vigente en los '90) tenían un régimen especial.

Finalmente, los **privados** se manejan con la Ley de Contrato de Trabajo, el Decreto 2191/93 –que establece las pautas de funcionamiento y de aportes, que van del 40 al 100% según la zona del establecimiento y el perfil de los niños,- y con el Estatuto del Docente Provincial supletoriamente. No existe una ley de educación privada, como en la mayoría de las provincias.

En un intento por comenzar a sistematizar y unificar criterios para los todos los docentes de la provincia de Tucumán, en el año 1996, se sentaron los primeros precedentes con el **régimen de incompatibilidades** y el **régimen de licencias**. En el 2001, también se unificó y actualizó la **grilla de calificación de antecedentes** con las nuevas carreras. Los docentes transferidos aprovecharon la inexistencia de una normativa unificada para excluirse del régimen de incompatibilidades establecido por la provincia, argumentando que -en el momento de la transferencia- no se encontraban en situación de incompatibilidad según la legislación nacional. Esto les permitió acumular mayor cantidad de horas de clase que los docentes provinciales. Además, se diferencian los sistemas de nombramientos, siendo con padrones y por especialidad para los provinciales y por designación a cargo de los directores en las ex nacionales, a pesar de que la Junta les elabora un padrón.

³⁴ Así lo señalaba el Dr. Luis Octavio Vargas, director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación de la Provincia de Tucumán. (Diciembre 2002).

Esta situación de multiplicidad de normas y regímenes dio lugar a la generación de espacios de confusión y manejos discrecionales que fueron aprovechados desde las posiciones de poder. Todavía no se ha avanzado en la elaboración de un proyecto de Ley de Educación y de Estatuto Docente, pero la necesidad de hacerlo se ha puesto claramente de manifiesto.

Por último, resta señalar que en la provincia se han sancionado **leyes de emergencia económica y de congelamiento de cargos** que también incidieron en el sistema educativo. A partir de 1991, con la primera de esta serie de leyes y a tono con el contexto nacional, se ha transitado toda la década en estado de emergencia por la permanente prórroga de esta situación. El congelamiento de cargos repercutió en el aumento de la proporción de interinos, ya que no se abrieron nuevas vacantes en titularidad para hacer frente al crecimiento de la matrícula escolar. Un dato conexo nos indica que el año 1986 se aprobó presupuestariamente la última planta de cargos permanente y, el resto de los años, se fueron aprobando cargos temporarios de los cuales no se tiene dimensión.

En suma, el marco legal educativo de la provincia – desde la Constitución, la Ley de Educación, los estatutos docentes – ha quedado desactualizado y no responde a las realidades y necesidades de las escuelas. De alguna manera se ha intentado abordar esta situación por medio de medidas puntuales para la unificación de los distintos regímenes pero esto no fue suficiente. La trama político- sindical impidió que se dictara una norma basada en un proyecto impuesto desde el Ejecutivo, pero tampoco fue capaz de hacer entrar el tema en la agenda legislativa e imponer uno alternativo.

6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1 LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

A lo largo del período estudiado, la **estructura administrativa del gobierno de la educación ha sufrido múltiples modificaciones**. Previamente, el sistema educativo también ha dependido alternativamente de diversas estructuras, pasando de la órbita del Ministerio de Gobierno al ámbito de Asuntos Sociales.

La década que nos ocupa se abre con la sanción de la reforma constitucional en la provincia, en 1990, lo que permitió ampliar el número de Ministerios dependientes del Poder Ejecutivo provincial pasando de ser tres a cinco. Pero, en ese momento, no se consideró la posibilidad de que Educación fuera uno de ellos. En ese entonces, el **Consejo de Educación** estaba a cargo de las escuelas de la provincia en sus distintos niveles y modalidades, junto a una **Secretaría de Estado de Educación dependiente del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia**. El Consejo era un cuerpo colegiado, integrado por un presidente y seis vocales - tres de los cuales eran elegidos por la totalidad de los docentes -, y había sido reestablecido en 1985³⁵ luego del período del régimen militar, en el que había sido suprimido.

Una vez finalizada la intervención federal de la provincia en el año '91, el nuevo gobernador de Tucumán – Ramón Ortega- decretó la **supresión del Consejo de Educación** y

³⁵ Ley de creación del Consejo de Educación, Ley N°5740, publicada en B.O. el 7/10/85.

la transferencia de su personal, cargos, bienes, derechos y obligaciones presupuestarias a la Secretaría de Estado de Educación y Cultura, entre sus primeras medidas de gobierno³⁶. Esta Secretaría dependía del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia. Esta política era alentada por parte del gobierno nacional menemista, con el que Ortega se había alineado por completo. Por este medio, se le restó participación directa a los gremios en el gobierno escolar y se propició la concentración del poder sobre el ámbito educativo.

A su vez, es interesante señalar la creación de la figura del subsecretario de educación, de la que dependían las direcciones de nivel. El área administrativa se encontraba separada y dependía directamente del secretario y tenía un rango menor en el organigrama, lo que redundaba en la priorización de lo propiamente educativo en el interior de la Secretaría.

Hacia fines del período orteguista, se aprobó la estructura organizativa de la Secretaría de Educación. Esta disposición suprime la Subsecretaría de Educación y crea la Subsecretaría de Gestión Educativa y la de Gestión de Recursos³⁷, poniendo en un pie de igualdad los ámbitos educativos y administrativos de la Secretaría.

Ya en el gobierno de Bussi, la cartera educativa fue sufriendo las modificaciones que se iban realizando a la estructura del Poder Ejecutivo Provincial. A principios de su gestión, que comenzó en octubre del '95, se estableció una nueva estructura orgánico funcional³⁸, por medio de la que se suprimieron las Subsecretarías, pero se mantuvieron separados los ámbitos administrativos de los educativos. Se repuso la figura del Subsecretario³⁹ y se crearon las Direcciones de Apoyo, en el ámbito de las Subsecretarías de Estado. Pero la modificación más importante de este período de gobierno fue la **creación del Ministerio de Educación y Cultura** en 1997. ⁴⁰ Esta decisión se originó en la iniciativa del Dr. Malmierca, que en ese entonces puso como condición para asumir como ministro de gobierno, que se creara un Ministerio específico para educación. Según sus dichos⁴¹, esta propuesta partía de la importancia de la cartera educativa.

Por este medio, no se suprimió la Secretaría de Educación – a pesar de que esa había sido la propuesta inicial -, sino que ella pasó de depender del Ministerio de Gobierno a estar bajo la órbita del Ministerio de Educación. Un ex secretario de educación nos explicaba: *“la idea era sacar la Secretaría cuando se pusiera el Ministerio, pero Partridge (el primer ministro de educación) dejó la Secretaría completa porque no tenía equipo. Entonces, quedó el ministro para la relación con el gobernador y la Secretaría para lo relacionado con lo educativo.”*⁴² A partir de entonces, el ministro de educación se ocupó de las cuestiones más políticas, como la relación con el gobernador y la negociación con los gremios, y el secretario de los temas atinentes a lo específicamente educativo.

A fines de la década, con la asunción del gobierno de Miranda, se mantuvo este esquema del Ministerio, pero se **eliminó la Secretaría de Estado de Educación** y se facultó al

³⁶ Decreto N°2616/14, publicado en B.O. el 7/1/92.

³⁷ Decreto N°943/14, publicado en B.O. el 23/6/95.

³⁸ Decreto Acuerdo N°1/1 del 30/10/95.

³⁹ Decreto Acuerdo N°4/1 del 30/10/95.

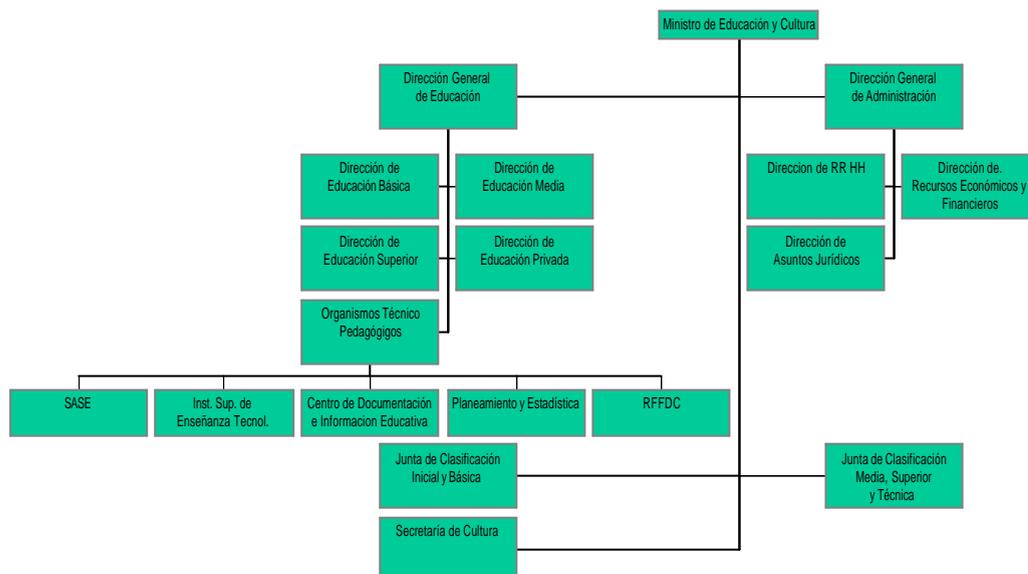
⁴⁰ Ley N°6810 del 18/2/97.

⁴¹ Entrevista con Jorge Malmierca, ex ministro de gobierno, educación y justicia y ex ministro de educación y cultura (Diciembre 2002).

⁴² Entrevista con Jorge Andrés Abbate, ex secretario de educación y cultura (Diciembre 2002).

ministro para determinar la estructura organizativa, objetivos y funciones de todas las dependencias a su cargo.⁴³ Esta decisión obedeció a los problemas que el primer ministro de Miranda comenzó a tener con la entonces secretaria de educación. Ante esta situación, se decidió suprimir el cargo. Como nos relataba un ex ministro de educación,⁴⁴ de este modo se concentró mayor poder en manos del ministro y la parte educativa quedó desnivelada con respecto a la administrativa, que tenía un rango mayor en el organigrama.

Organigrama del Ministerio de Educación y Cultura



El **organigrama** con el que se manejaba la cartera educativa, al momento de realizar el trabajo de campo, no está formalmente aprobado. En la cúspide, está el ministro que tiene a su cargo las áreas de Cultura, bajo el formato de una Secretaría, y la de Educación, que no tiene esta jerarquía. Educación depende directamente del ministro y está organizada con dos direcciones generales, creadas en la gestión del ministro Saguir⁴⁵: la de Educación y la de Administración. A la primera responden las direcciones de nivel (Básica, Media, Superior y Privada) y a la segunda las de Recursos Humanos, Recursos Económicos y Financieros y, por último, Asuntos Jurídicos. Bajo la órbita de la Dirección General de Educación también se encuentran los organismos técnicos pedagógicos: el Centro de Documentación e Información Educativa, el Gabinete Interdisciplinario, Planeamiento y Estadística, el Servicio de Asistencia Social Escolar (SASE), el Instituto Superior de Enseñanza Tecnológica, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles, el Instituto de Perfeccionamiento Docente y la cabecera de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC). Por otro lado, las Juntas de Clasificación, una para Inicial y Primaria y otra para Media, Superior y Técnico Docente, dependen directamente del ministro.

⁴³ Decreto Acuerdo N°9/1 del 26/1/2000.

⁴⁴ Entrevista con Julio Saguir, ex ministro de educación y cultura (Diciembre 2002).

⁴⁵ Decreto Acuerdo N°7/1 del 9/2/01.

Resulta interesante señalar que la Dirección General de Educación no fue cubierta en la gestión de Morales, por decisión de la ministro, ya que ella era quien ocupaba anteriormente ese cargo antes de ser designada al mando de la cartera educativa en septiembre de 2002. Faltando poco tiempo al ser designada antes de las elecciones de gobernador en la provincia, no consideró conveniente – según sus propios dichos⁴⁶ - designar a una nueva persona en ese cargo por temor a la generación de “ruido” con las direcciones de nivel, en las que se conservó al equipo con el que se venía trabajando. De esas funciones se hizo cargo la ministro. Esta decisión en pos de mantener cierta continuidad ante los frecuentes cambios de titular del Ministerio fue interpretada en el resto de la comunidad educativa de diversas maneras, entre las cuales se reiteró la preeminencia, aunque sea simbólica, de la parte administrativa por sobre la educativa. Esta división entre las dos áreas fue señalada por varios entrevistados, así como su falta de unidad y coordinación, y presentada como uno de los problemas de la estructura educativa. En este sentido, un ex funcionario entrevistado señaló: *“la falta de cobertura de la Dirección General de Educación trae como consecuencia la anarquía y fragmentación del sistema por falta de lineamientos pedagógicos que le den cohesión y marquen rumbos. Del mismo modo que el ministro Carrizo suprimió la Secretaría de Educación por luchas de poder con quien ocupaba ese cargo, la ministro Morales no quiso arriesgar alguna mengua de poder y dejó vacío ese cargo, y por supuesto que ella no pudo hacerse cargo de esas funciones. Por otra parte, Morales se hizo cargo del Ministerio en septiembre del 2002 y las elecciones de gobernador recién tendrán lugar a fines de junio del 2003 y en octubre asumirán las nuevas autoridades, por tanto pasará más de un año con ese lamentable vacío.”*⁴⁷

Si tuviéramos que identificar los **sectores del organigrama en los que se concentra mayor poder** – además del ministro que es claramente central - , no podríamos evitar mencionar a la **Dirección de Enseñanza Básica** y a la cabecera de la RFFDC, así como también el SASE. La primera de ellas, atiende los subsistemas de educación básica, especial, adultos, centros recreativos e Inicial. Es curioso que a pesar de la existencia de una coordinación de Inicial, dependiente de esta dirección, ella no se ocupe de este nivel sino de los jardines maternas. Básica siempre fue un reducto de poder, en tanto es responsable de un gran número de escuelas, alumnos y docentes y al cuerpo de supervisores. Esta dirección es presidida por docentes de carrera que cuentan con la aprobación del gremio mayoritario ATEP. Durante la gestión de Saguir, por ejemplo, se designaron nuevos funcionarios a cargo de las demás direcciones de nivel, pero no se cambió a la persona de Básica. Según nos relató un ex funcionario *“se pudo armar un buen equipo pero, en Básica, había una persona con carrera docente que quedaba de la primera época de Miranda y era un resguardo para el gremio.”*⁴⁸ A su vez, durante ese mismo período, se intentó la modificación del organigrama por lo cual la educación de Adultos pasó a depender de la Dirección General de Educación. Pero ese trabajo quedó inconcluso por las resistencias gremiales.

La **cabecera de la Red Federal** también es un lugar importante. Según dijo la coordinadora técnica de este organismo, desde mayo del 2003, la cabecera se institucionalizará de una manera distinta. A partir de los consensuado en el Consejo Federal

⁴⁶ Entrevista con la ministro Olga Morales (Diciembre 2002).

⁴⁷ Entrevista realizada en Diciembre 2002.

⁴⁸ Ídem.

de Cultura y Educación, este organismo funcionará como Dirección de Gestión Curricular "que pasará a ser una dirección de planeamiento".⁴⁹

Es apropiado señalar que el área de planeamiento y estadística del Ministerio actual no cumple la función de planificar y no reviste mayor importancia en el organigrama, según afirmaron distintos entrevistados.⁵⁰ Esta situación es particularmente grave si se considera que, en consecuencia, la provincia "no dispone de estadísticas fiables que posibiliten construir información relevante que permita luego tomar decisiones"⁵¹.

Si bien por el **SASE** no pasan decisiones de política educativa, es un espacio que ha ido cobrando importancia por los crecientes problemas socioeconómicos de la población escolar y por la intensa actividad desarrollada por esta área. En el momento de la realización del trabajo de campo, se encontraba a cargo una persona que accedió por medio de un concurso y no fue designada políticamente. Este sector maneja los programas de becas nacionales, de comedores escolares, así como diversos programas y proyectos sociales.

En lo referido a la **educación privada**, la dirección que maneja este sector atiende a todos los niveles educativos y tiene un área administrativa. Si bien es importante por el número de escuelas que abarca, tiene limitaciones operativas por la falta de supervisores y demás personal para las cuestiones legales. No realiza controles ni auditorías sistemáticas en los colegios. Su director fue el mismo para los tres últimos ministros de la gestión de Miranda, y según nos dijo un entrevistado del sector gremial a este cargo se accede con la anuencia del sector patronal y la Iglesia: "al director de enseñanza privada lo pone el sector patronal en acuerdo con el político. Acá todos los directores de nivel son cargos que acuerda el gobernador con el obispo".⁵²

Como es posible observar a través del desarrollo de este apartado, **las sucesivas modificaciones a la estructura administrativa del gobierno escolar no responden a un diseño planificado que apunte a dar respuesta a las demandas planteadas por el devenir. Por el contrario, las cuestiones políticas y la coyuntura determinan estos cambios.** Ejemplos de la importancia de lo político se encuentran en la supresión del Consejo de Educación por mandato nacional y, por otra parte, la separación de Educación del Ministerio de Gobierno por su tamaño y el peso que representaba políticamente. La influencia de los factores coyunturales y personales se evidencian en la decisión de no suprimir la Secretaría de Educación cuando se creó el Ministerio por falta de equipos, la eliminación de la Secretaría cuando el ministro tuvo roces con la secretaria del momento y, por último, la decisión de no cubrir el cargo de director general de educación en la actualidad por la previsible brevedad del mandato dados los plazos electorales y ante la eventual pérdida de un espacio de poder. **Esta sucesión de acontecimientos da cuenta de la falta de planificación en la materia que**

⁴⁹ Entrevista con la coordinadora técnica de la Red Federal de Formación Docente Continua – cabecera Tucumán (Diciembre 2002).

⁵⁰ La Dirección de Planeamiento y Estadística tiene tres áreas: Estadística, Programación y Control de Gestión. La falta de cobertura de los cargos en estas áreas hace que algunas de estas funciones no se lleven adelante. Una empleada de carrera, entrevistada en Diciembre de 2002, nos dijo: "Con el cargo de control de gestión se hace investigación y la encargada de programación ahora está adscripta en una dirección de nivel. Se llevaron los cargos a otro lado".

⁵¹ Entrevista realizada en Diciembre 2002.

⁵² Ídem.

obedece, según múltiples actores y decisores de política educativa entrevistados, a la falta de interés de los sucesivos gobiernos en tratar a la educación como una cuestión de Estado.

6.2 LA ¿DINÁMICA? ADMINISTRATIVA

La administración de la cartera educativa tucumana se caracterizó por una **alta burocratización, ineficiencia y desorganización de larga data**. A pesar de que hubo una serie de intentos por mejorar el sistema, entre los que se encuentra la implementación del programa nacional PREGASE (Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos provinciales), no se ha llegado a obtener resultados satisfactorios.

Una de las cuestiones que alientan esta situación es la **multiplicidad de adscriptos** (docentes que no trabajan más frente al aula, por disminución de sus aptitudes para la docencia activa, sino como auxiliares de la dirección de los establecimientos o en otras reparticiones públicas, como el Ministerio, Junta o Legislatura)⁵⁴ que se desempeñan en la estructura ministerial. En virtud del congelamiento de cargos y la consiguiente imposibilidad de hacer designaciones, un 33% de los empleados del ministerio son adscriptos. Como nos decía el director general de Administración, este grupo está integrado por los docentes "castigados, amigos de los políticos y docentes pasivos"⁵⁵ y van al área administrativa, con desconocimiento de la materia. A su vez, el panorama se agrava porque con la finalización de cada gestión, los adscriptos vuelven a sus cargos en las escuelas.⁵⁶

Otro de los puntos que complican el funcionamiento administrativo es la **carencia de un manual de procedimientos y funciones administrativas**, así como también la **inexistencia de normas claras y específicas** que permiten – en palabras de citado director – que "todo sea judicialable. Hay diecisiete mil expedientes generados por docentes y no docentes para el pago de haberes, trámite de reconocimiento de servicios, etc. Los trámites son muy complicados y burocráticos y las normas poco claras fueron complicando el sistema."⁵⁷

En el año 1997, se comenzó a implementar en la provincia un sistema impulsado desde Nación denominado **Programa de Reforma para la Gestión Administrativa (PREGASE)**. El sistema estaba integrado por cinco módulos que propendían a la optimización de los

⁵³ Esta temática fue analizada por otro trabajo realizado por la Fundación CIPPEC en Noviembre de 2000: "Análisis de la gestión administrativa del sistema educativo tucumano". El estudio aborda los diferentes procesos administrativos e identifica los consecuentes problemas de organización, control e información.

⁵⁴ El Estatuto del Docente, reglamentado por los Decretos N° 5137/1 (13/12/71) y N°2952/1 (20/08/72), establece en los siguientes artículos: **Art. 1:** En el caso de disminución o pérdida de aptitudes del docente para la docencia activa, podrá ejercer la función en el cargo de Docente Adscripto. A tal fin, el Consejo de Educación determinará anualmente el número de adscripciones a proveer. **Art. 2:** Para solicitar dicho cargo es indispensable la titularidad en el cargo de maestro de grado con una antigüedad no menor a 15 años y no encontrarse impedido para ejercer las funciones de auxiliar de dirección.

⁵⁵ Entrevista con el Contador Muroi, director general de Administración del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

⁵⁶ Otra de las cuestiones que viabilizan esta situación es que la última planta orgánico funcional autorizada por el Ministerio de Educación data de 1986. Esa fue la última vez que se han presupuestado cargos. Se hacen designaciones de cargos temporarios de los cuales no se tiene dimensión.

⁵⁷ Entrevista con el Contador Muroi, director general de Administración del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

procesos administrativos que se encuentran en la base de los servicios educativos que prestaba la jurisdicción. Ellos eran: la gestión de documentos, el legajo único del docente, la planta orgánico funcional, la liquidación de haberes y el módulo de salud laboral. En el marco de este programa, se remodeló el edificio del Ministerio, se capacitó a todo el personal y se intentó informatizar el sistema educativo⁵⁸.

En un comienzo, se avanzó en la implementación de este sistema pero **los vaivenes políticos obstaculizaron el exitoso funcionamiento del mismo**. Al recambio frecuente de las autoridades del Ministerio de Educación, se sumó la resistencia de algunos mandos medios y gremiales y el resentimiento del personal de planta ante los contratos que generaba el PREGASE. Un ejemplo de esto, fue la incorporación de 20 jóvenes que manejaban las herramientas informáticas para la carga de los datos de los legajos.

A su vez, el **PREGASE cerraba algunos espacios abiertos al manejo discrecional**, en tanto no permitía realizar modificaciones sobre los procesos administrativos sin ser detectadas. El sistema permitía identificar la introducción de modificaciones en los procesos y a los responsables de las mismas. A modo de ejemplo, es posible mencionar que el sistema de liquidación de haberes permitía la realización de auditorías por el gobierno provincial, mientras que en la actualidad, con la desactivación del PREGASE, se envía la información desde el Ministerio a la Gobernación en un disquete que puede ser modificado por cualquiera. **El PREGASE centralizaba información por vía informática y permitía un control que a muchos les coartaba su poder.**

El PREGASE funcionó por cinco años en la provincia, pero no completó ninguno de los cinco módulos que lo integraban. Ahora se utiliza un programa casero diseñado por una empleada del Ministerio. Los resultados de este proceso inconcluso están a la vista: "los decisores siguen sin contar con la información para decidir" y, como apuntó el director de administración: "es una situación de caos permanente".⁵⁹

7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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

El **Cuadro 13** y el **Gráfico 3** presentan algunos indicadores que permiten tomar dimensión de las finanzas provinciales y su evolución a lo largo de la década del '90. **El gasto total provincial y el ingreso casi se han duplicado entre 1991 y el 2000, pero el gasto siempre ha estado – salvo en el año 1993 y 1998 - por encima del ingreso, generando un importante déficit**. El comportamiento de este último ha sido irregular, quintuplicándose del '93 al '94 y casi triplicándose en el '95, llegando a su punto máximo de la década en aquel

⁵⁸ Entrevista con Luis Núñez Ingrao y Ernesto Rico, consultores del PREGASE de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

⁵⁹ Entrevista con el Contador Muroi, director general de Administración del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

año. A partir de allí, desciende hasta el 1998 inclusive para volver a aumentar en el '99. El primer período corresponde al gobierno de Ortega, hasta 1995, y el segundo al de Bussi. Ambos años electorales – 1995 y 1999- el déficit aumenta. Ya en el 2000, vuelve a reducirse.

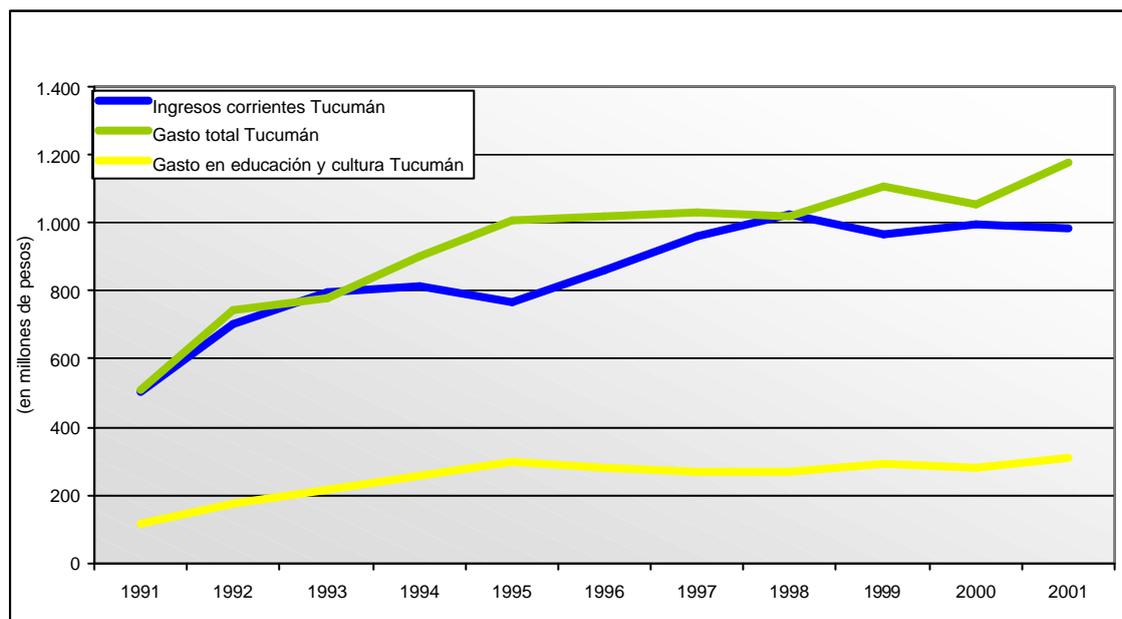
Cuadro 13 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingreso total	506,9	702,8	802,9	818,7	839,3	884,0	967,1	1.040,2	974,9	1.026,1	993,9
Gasto total	507,6	743,0	781,7	904,4	1.004,5	1.021,6	1.029,5	1.020,2	1.105,0	1.051,8	1.175,7
Gasto en Servicios Sociales	266,1	399,3	429,5	505,4	543,8	532,0	452,9	434,6	492,1	472,8	520,7
Gasto en Educación y Cultura	113,2	176,6	215,7	258,5	296,3	279,4	271,3	269,3	292,9	281,7	310,3
Déficit*	s/d	s/d	2,4	-9,9	-26,8	-17,0	-6,6	1,9	-13,2	-2,5	-18,3
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	78,1	83,1	83,1	99,9	107,1	127,9

* % del ingreso total
s/d = sin datos

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

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



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

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

Los ingresos totales provinciales muestran un crecimiento los primeros años de la década, hasta 1994 y sufren una caída en 1995. En el '96, se evidencia nuevamente una tendencia creciente hasta el año '99, en el que vuelven a caer. En relación con las demás jurisdicciones, es posible observar que Tucumán es **una de las diez provincias que mayor porcentaje de ingresos de origen nacional** tiene, que representa el 76% del total provincial. A su vez, Tucumán es **una de las dos provincias que menor ingreso fiscal por habitante** tiene y **una de las cinco con menor ingreso coparticipable por habitante**. En cuanto al gasto total, ha crecido hasta mediados de la década y, a partir de allí, se ha estabilizado mostrando un pico en 1999. Estos factores explican el comportamiento del déficit antes señalado.

Para completar el panorama de las finanzas provinciales, se debe señalar que **Tucumán es la sexta provincia con mayor stock de deuda**, pero a pesar de que aumentó en un 60% entre 1996 y 2000, es una de las diez que menor incremento sufrió. Esto implica que el **alto stock de deuda** es una constante provincial.

En relación con el **gasto educativo**, como puede observarse en los Cuadros 15 y 16, entre principios y fines de la década aumentó casi en un 150%, pasando de 113, 2 millones de pesos en 1991 a 281,7 millones en el año 2000. El mayor aumento se registró en los tres últimos años del gobierno de Ortega – 1993 a 1995- en los que se concretó la transferencia de los servicios educativos desde la Nación. En esta etapa, también se blanqueó la boleta de sueldo por medio de la incorporaron alrededor de diez sumas no remunerativas al salario docente. Pero, a partir de 1996, se registró una tendencia decreciente hasta 1999 en el que hubo un salto presupuestario, en términos absolutos, para volver a descender en el 2000.

Para analizar el **esfuerzo financiero por la educación** que lleva adelante la provincia es preciso interpretar complementariamente los tres indicadores que se presentan en el **Cuadro 14**. El primero de ellos hace referencia al gasto educativo como porcentaje del gasto total y permite apreciar qué porcentaje del presupuesto provincial es destinado a educación. El segundo – el gasto educativo por alumno- vincula el gasto educativo a la matrícula escolar, habilitando la comparación con la media nacional y regional. El tercer y último indicador permite relacionar los recursos fiscales por habitante de los que dispone la provincia con el gasto educativo por alumno.

Cuadro 14- El esfuerzo financiero por la educación

	Gasto Educativo como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	Tucumán	Total Región NOA	País	Tucumán	Total Región NOA	País	Tucumán	Total Región NOA	País
1991	22,3	18,4	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	23,8	23,4	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	27,6	24,9	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	28,6	26,8	27,2	970,9	996,5	996,4	200,4	158,7	174,5
1995	29,5	27,3	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	27,4	26,5	27,3	944,7	899,2	993,8	202,2	160,4	179,7
1997	26,4	25,8	28,5	941,5	939,8	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	26,4	25,7	27,9	950,6	949,4	1.097,9	172,8	147,6	177,1
1999	26,5	27,1	29,5	966,8	948,7	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	26,7	27,4	30,9	920,2	939,0	1.164,2	179,0	157,0	196,8

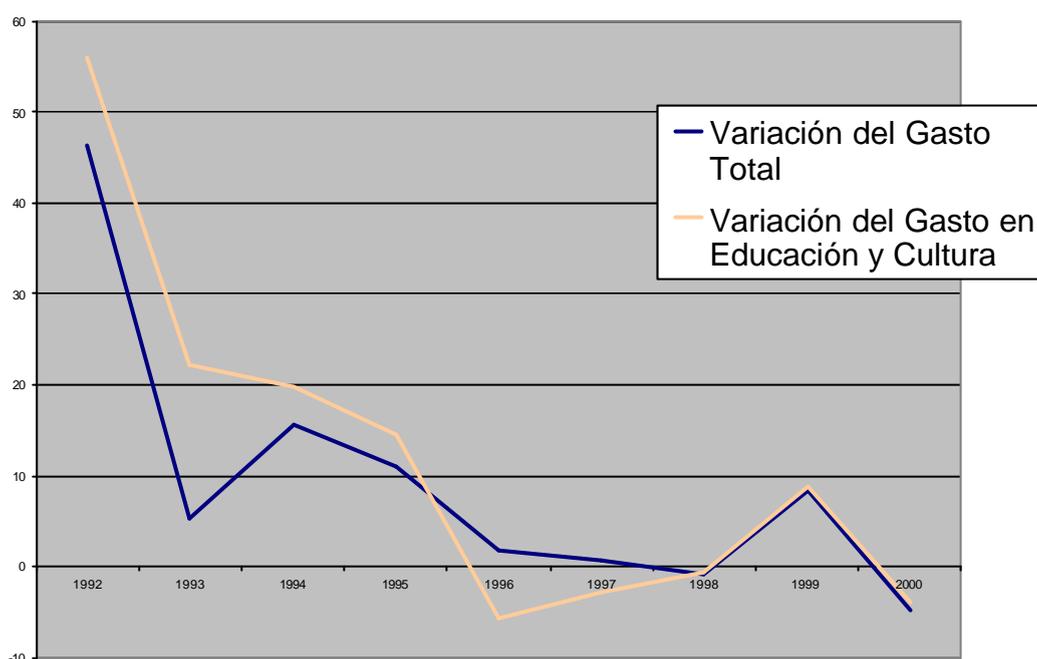
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar/webcenso/provincias/provincias.asp>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección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

El primer indicador del citado cuadro señala que entre **1993 y 1995 aumenta el gasto educativo en relación al gasto público total**, superando la media regional y la nacional. Este último año llegó a ser casi del **30%**. Con la llegada del bussismo al poder en **1996** y durante toda esta gestión, el porcentaje del gasto destinado a educación desciende a niveles cercanos al **26%** del gasto total y se estabiliza. Este valor se mantiene constante también durante el 2000, con el inicio del gobierno de Miranda, **ubicando a Tucumán por debajo de la media nacional desde el '97 y de la regional desde el '99**. La variación entre 1994 y 2000 del gasto educativo como porcentaje del gasto público total fue de - 6%. Como nos muestra el Gráfico 19, la variación interanual del gasto educativo sigue la misma dinámica del gasto total.

El **gasto por alumno** también disminuyó levemente entre 1994 (\$970) y 2000 (\$920) en la provincia. Este valor fue, desde mediados de la década, siempre inferior al de 1994 registrando valores bajos entre el '96 y el '98 (\$944; \$941; \$950), con un repunte en el '99 (\$966). A pesar de estas pequeñas variaciones, la provincia no sufrió grandes cambios en este indicador. **Tucumán es, en promedio entre 1994 y 2000, una de las cinco provincias que tuvo menor gasto público por alumno en el sector estatal y una de las siete de menor gasto público por alumno en el sector privado**. Este indicador estuvo siempre por debajo de la media nacional y la brecha entre ambas fue ampliándose: mientras Tucumán disminuía este gasto, el resto del país – en promedio- lo incrementaba. La relación llegó a ser en el 2000, de \$920 en la provincia y \$1.160 en el país. Con relación a la media regional, en 1994 era similar a la media nacional y superior a la provincial, pero fue decreciendo de manera más pronunciada que en Tucumán hasta 1999. En el 2000, Tucumán se encontraba por debajo de la media de gasto por alumno del sector público de la región.

Esta situación -que posiciona a la provincia por debajo de la media regional y nacional y entre las que tienen un menor gasto por alumno del país- es particularmente grave si consideramos otro indicador más: la tasa de escolarización, teniendo en cuenta que Tucumán es una de las ocho provincias con menor tasa de escolarización para el nivel secundario (58%), encontrándose muy por debajo de la media nacional. **Esto implica que el gasto por alumno es bajo a pesar de que la tasa de escolarización es baja y que si esta última aumentara – incrementándose la cantidad de alumnos en el sistema- el gasto por alumno sería aún menor. Es decir, aquí se presentan dos problemáticas: el bajo gasto por alumno en el sistema y la existencia de alumnos secundarios fuera del sistema.**

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo



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

Por último, si atendemos al tercer indicador, en el **Cuadro 14** se observa que el **gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante** en Tucumán es siempre superior a la media de la región, pero varía en relación con la media nacional siendo superior a ella en el '94 y '96 e inferior en el '98 y '00. En este último año, por cada \$100 que ingresan al fisco por habitante la provincia destina \$179 por alumno, frente a los \$196 que se destina el total país y a los \$157 de la región. **Si se considera un promedio del gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante entre 1994 y 2000, se observará que Tucumán es una de las siete provincias que más gasta (\$188,6) por alumno en relación a los recursos fiscales por habitante** de los que dispone, en comparación al resto de las jurisdicciones (total país: \$182). Pero este análisis no estaría completo si no contempláramos que **Tucumán es una de las dos provincias del país que menores recursos fiscales por habitante tiene**. Esto implica que la proporción de gasto por alumno en relación con los recursos fiscales resulta alta, a pesar de que el gasto por alumno sea uno de los más bajos del país, porque los recursos fiscales por habitante también son bajos.

En suma, analizando el esfuerzo financiero que la provincia realizó por la educación se evidencia que el gasto educativo como porcentaje del gasto público total creció entre 1993 y 1995, para disminuir entre 1996 y 1997, estabilizándose en esos valores hacia el final de la década. El gasto por alumno, uno de los más bajos del país –que sería más bajo aún si la tasa de escolarización fuera más alta porque habría que dividir el gasto educativo por mayor cantidad de alumnos-, también disminuyó a partir de 1996, hizo un pico en el '99, para desplomarse en el 2000. Finalmente, el gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante, que resultó bastante alto entre el '94 y el '00, se comprende al enmarcarlo en el bajísimo nivel de recursos fiscales por habitante que la provincia tiene.

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

Al evaluar el gasto educativo provincial por objeto del gasto, un primer dato que se destaca es el altísimo porcentaje destinado a las erogaciones corrientes. Esta realidad es una constante en el resto de las jurisdicciones del país que dedican una proporción muy importante del **gasto educativo a los salarios** del personal, comprendidos bajo este concepto. **En contrapartida, las erogaciones de capital son casi insignificantes.**

Como bien describe el **Cuadro 15**, las erogaciones corrientes son superiores al 96% del gasto educativo a lo largo de toda la década, rondando valores cercanos al 99% en 1992 y 2000 y trepando al 100% en 1991. Por el contrario, las erogaciones de capital muestran valores iguales o menores que el 3%, llegando en algunos años – 1991, 1992, 1996, 2000- a ser bajísimos.

Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

<i>Objeto del gasto</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	104,6	124,0	193,9	265,6	277,3	274,8	276,6	281,8	294,3	282,8
<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	100,0	99,0	92,4	96,6	96,8	98,1	96,4	97,0	97,7	98,8
1.1. Gastos en personal	89,7	87,5	77,8	88,0	88,0	86,1	85,6	84,4	83,5	83,9
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	0,7	0,8	1,3	0,8	1,0	1,3	1,7	1,9	1,4	1,3
1.3. Transferencias al sector privado	4,4	5,8	15,6	11,2	11,1	12,6	12,5	12,5	13,8	13,1
1.4. Otras transferencias	5,1	5,8	5,2	0,0	0,0	0,0	0,2	1,3	1,3	1,7
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	0,0	1,0	7,6	3,4	3,2	1,9	3,6	3,0	2,3	1,2

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

El **año 1993 fue una excepción**, ya que si bien las erogaciones corrientes se mantuvieron por encima del 90% (92,4) y las erogaciones de capital en una baja proporción (7,6%), esto es sobresaliente para la provincia. Aún más, si indagamos al interior de las erogaciones corrientes, se verifica que las transferencias al sector privado ascienden a un 15%. Esto puede explicarse porque en este año se realizó la transferencia de los servicios de Nación, lo que implicó absorber los salarios de los docentes de colegios privados subvencionados y el reacondicionamiento de la infraestructura.

Es posible agregar que, si bien las transferencias a los privados nunca más descienden por debajo del 11% desde aquel año, tampoco vuelven a tocar este techo del 15%, manteniéndose en un nivel cercano al 12,5% a partir de 1996 en adelante. Las erogaciones de capital descienden varios puntos en 1994 y nunca más se recuperan.

El gasto en personal representa una muy alta proporción de las erogaciones corrientes - de más del 83% - siendo más alta entre 1991 y 1995 (salvo el '93) y descendiendo entre el '96 y el 2000, cuando ganan mayor peso las transferencias al sector privado. Como las transferencias a este sector se destinan al pago de salarios en los colegios subvencionados, este porcentaje debe ser sumado al anterior e interpretado en ese sentido.

Por otra parte, si consideramos el **gasto del Ministerio de Educación por nivel educativo se evidencia que la mayor proporción es destinada a la educación primaria y media – sobre todo a la primera-, y en mucho menor medida a la educación superior.** Si observamos la evolución en la década del '90, se advierte que el gasto en educación primaria y media es cercano o superior al 90% hasta 1993, disminuyendo su importancia a valores cercanos al 77% en los restantes años. Esto se explica en parte por un mínimo incremento porcentual del nivel de educación superior -que ronda el 3% del gasto-, pero fundamentalmente por el aumento del rubro denominado "sin discriminar" en el **Cuadro 16**. Un 20% del gasto del Ministerio de Educación pasa por este concepto desde 1994. En ese rubro están comprendidos los fondos provenientes de los programas nacionales -como el Plan Social, el Pacto Federal, Capacitación y demás- y toda la burocracia administrativa.

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

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Tucumán	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	Tucumán	86,0	84,5	74,3	57,7	57,4	56,6	56,0	57,1	55,2	54,8
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Tucumán	9,5	10,4	14,6	20,2	19,5	19,6	19,4	20,4	21,3	23,3
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Tucumán	1,3	1,4	0,7	2,8	3,2	3,8	3,3	3,4	3,5	3,5
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Tucumán	3,1	3,6	10,4	19,4	19,8	20,0	21,3	19,2	20,0	18,4
	Total País	16,9	16,2	18,4	17,9	16,4	16,8	17,1	16,4	14,1	14,2

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

Por último, si contemplamos la relación entre el gasto en educación primaria y el de media en la década del '90 se constata que la importancia del segundo fue aumentando. Los primeros dos años, el gasto en educación media era levemente superior al 10% sobre el total de gasto entre estos dos niveles. Ya en el '93 comienza a crecer y alcanza valores superiores al 30/35% , superando los 40 puntos porcentuales en el 2000. **A pesar de que Tucumán es una de la cinco provincias que más incrementó su gasto proporcional de educación media frente a la primaria entre 1991 y 2000, esta jurisdicción es una de las cinco provincias del país que menor importancia presupuestaria da al sector medio en comparación con el primario.**

7.3 LA DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO

El proceso de **elaboración del presupuesto educativo estuvo claramente comandado por el gobernador de la provincia y su ministro de economía**. El Ministerio de Educación no tuvo una participación activa en el diseño o ajuste del presupuesto. El mecanismo usual para su definición consistió en copiar el presupuesto del año anterior y realizar algún tipo de ajuste por el crecimiento vegetativo. Pero, como nos dijo un ex ministro, *"no hay ningún tipo de planificación mediante"*⁶⁰. Esto puede explicarse -en parte- porque *"el 90% del presupuesto educativo se va en sueldos, y lo que queda se va en pocas cosas"*⁶¹, como nos comentó otro ex ministro.

A este hecho hay que agregar el **desinterés del gobierno provincial por la educación**, que puede ejemplificarse con dos situaciones acaecidas en la última etapa de la década estudiada. Como ya se ha dicho, la implementación del tercer ciclo de la EGB 3 implicaba un gran esfuerzo presupuestario. Para hacer frente a esto, la Legislatura aprobó por ley en el año 2000 una partida que fue vetada por el Ejecutivo. En el mismo sentido, la Legislatura disminuyó su presupuesto en una cifra cercana a los \$5 millones que pasaron al Poder Ejecutivo. Varios legisladores consideraron que esta sería una buena oportunidad para solventar la implementación de la reforma educativa en el tercer ciclo, pero el Ejecutivo decidió - una vez más - que esta no era la prioridad.

Otra cuestión que no hay que olvidar para comprender el situación fiscal y presupuestaria tucumana es la **gran dependencia de los fondos de origen nacional**, que supera el 75% de los ingresos provinciales. A ello hay que sumar la **crítica situación financiera, el compromiso anticipado de la coparticipación federal y el incremento de la deuda provincial** con cada gobierno.

Como si este panorama no fuera de por sí comprometido para las finanzas provinciales, se suma la **sospecha de desprolijidades y desmanejos** en el uso de los fondos nacionales. Durante el gobierno de Ortega, se generaron cuestionamientos acerca del uso de los dineros provenientes de planes nacionales para el pago de salarios, por ejemplo⁶². En el gobierno de

⁶⁰ Entrevista con un ex ministro de educación y cultura (Diciembre 2002).

⁶¹ Entrevista con Jorge Malmierca, ex ministro de gobierno, educación y justicia y ex ministro de educación y cultura (Diciembre 2002).

⁶² Entrevista con un ex ministro de educación de oposición política al peronismo en la provincia (Diciembre 2002).

Bussi, para controlar el manejo tan discrecional de estos fondos por el Poder Ejecutivo, se dispuso que el dinero proveniente de Nación no fuera más a la cuenta única del Tribunal de Cuentas sino que ingresara a una cuenta del Banco Nación y de allí se transfirieran a las cuentas de cada Ministerio en el Banco de Tucumán. Con el tercer período gubernamental de la década, el de Julio Miranda, se vuelve a la caja única. Recién a fines del 2002, se suprime esta caja.

Por último, es importante tener en cuenta para comprender el contexto tucumano la existencia de una **Ley de Emergencia Económica** que data de 1991 y que fue sufriendo sucesivas prórrogas en las distintas administraciones. Al igual en otras jurisdicciones y a tono con la política del gobierno nacional, estas leyes implicaron – entre otras cosas- el **congelamiento de cargos** de la administración pública provincial. En este marco, se realizaron designaciones de cargos docentes y horas cátedras sin que estuvieran aprobados presupuestariamente. La última planta de cargos permanentes presupuestada es del año 1986, el resto de los años se fueron aprobando cargos temporarios.

En suma, la dependencia provincial de los recursos nacionales, la crisis económico - financiera provincial, sumados al desinterés de los gobernantes por la educación, así como también el alto nivel de sospecha, improvisación y falta de previsión atentaron contra la eficiente utilización de los recursos en el sistema educativo.

8 LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 LAS CONDICIONES LABORALES Y LA CARRERA DOCENTE

Para referirnos a la situación laboral de los docentes tucumanos no podemos dejar de resaltar la postergación de este sector, no sólo en cuanto a la cuestión salarial sino también al resto de las condiciones laborales en las que se desempeñan.

En primer lugar, es interesante señalar la **falta de uniformidad en las normas** que regulan la carrera docente para los distintos niveles. El Estatuto del Docente Provincial comprende al nivel de enseñanza básica y se aplica supletoriamente en los demás niveles. En el nivel medio, en particular, se evidencia un conflicto específico entre las escuelas transferidas, que antes pertenecían a la Nación y que siguen ateniéndose al Estatuto del Docente Nacional, y las provinciales que se acogen a la normativa provincial. Esta duplicidad ha dado lugar a la generación de una multiplicidad de conflictos que terminaron por resolverse en el área jurídica del Ministerio. Durante el gobierno de Bussi, se dictaron los dos primeros decretos para la unificación del régimen de licencias e incompatibilidades. Pero de allí en adelante no se ha avanzado y las diferencias subsisten.

Otros de los puntos salientes para caracterizar a la planta docente de la provincia de Tucumán es el **alto porcentaje de interinos**⁶³ y la irregular realización de concursos. En los cargos jerárquicos, la situación es bastante precaria. Los últimos concursos para directivos de las escuelas de enseñanza básica se realizaron en la época de Ortega (1993, 1994 y 1995), que había puesto el acento en destrabar esta mecánica que no se cumplía desde hacía un lapso de

⁶³ Distintos entrevistados señalaron que el porcentaje de interinos ronda el 40%.

diez años. A partir de entonces, hubo un solo llamado en 1999 que finalmente no se llevó adelante. Es por esto que el resto de los cargos se fueron cubriendo con interinatos y suplencias. El último concurso para supervisores del nivel también fue en el '95 y los cargos se fueron cubriendo por antecedentes.

En el nivel medio y terciario, la situación no es mejor. Como no hubo titularización masiva de los directivos de las escuelas provinciales ante la transferencia, estos cargos quedaron todos interinos o suplentes. Por otra parte, el último concurso que se ha hecho para los cargos jerárquicos de este nivel ha sido en 1996 para las escuelas nacionales y comerciales, quedando las normales y técnicas con directivos interinos. Esto trajo serias consecuencias, no sólo por la inestabilidad en la condición laboral docente sino porque incidió en la reducción del número de los posibles aspirantes al cargo de supervisor. En el nivel medio hay un sólo supervisor, que fue nombrado por concurso, en el año 1993, con carácter provisorio por un período de dos años y hace más de diez que se desempeña en esa función. Los cargos vacantes de supervisor no se han vuelto a cubrir por concurso y un intento de designación política se ha visto frustrado por la oposición gremial. Este hecho se ha convertido en un dilema sin salida si no se resuelve previamente la titularización de los cargos directivos de media, ya que uno de los requisitos para ser supervisor es ser director titular con experiencia.

En relación con los **docentes**, en la enseñanza básica, inicial y especial se realizan concursos de antecedentes – como lo prevé el estatuto- para cubrir los cargos titulares anualmente. En el 2000 y 2001 no hubo concursos por impugnación de los padrones, en el primer caso por la existencia de documentación falsa y en el segundo por la valoración realizada con una nueva clasificación de antecedentes. Pero, por otro lado, para los profesores de media, posprimaria, especial, artística y superior no hay concursos regulares para titulares sino que se cubren los cargos, una vez por año, con interinatos y suplencias.

Otro punto para destacar es el referido a las **dos Juntas de Clasificación** existentes en Tucumán. Estas están conformadas por siete miembros, cuatro designados por el gobierno y tres por el gremio. En la Junta de Inicial y Primaria, uno de los representantes del gobierno se retiró porque caducó su mandato y nadie fue nombrado en su lugar. Además, la ley establece que los miembros deben permanecer en sus cargos por cuatro años, y los actuales integrantes fueron elegidos en 1996. Es decir, hace seis años que no se renuevan las autoridades. En la Junta de Media, Especial, Superior, Especial, Posprimaria y Técnica, esto no sucede ya que en el año 2000 hubo elecciones por última vez.

En cuanto a la **modalidad de designación**, también hay diferencias. La Junta de Primaria cuenta con catorce cabeceras provinciales, con las que comparte sus funciones. La Junta elabora un padrón general para los ingresos en titularidad, así como también atiende las designaciones de período especial, los ascensos jerárquicos, los traslados, permutas y reubicaciones. Una vez realizados estos movimientos, se depura el padrón general y se confecciona un padrón por cabecera para cubrir los interinatos y las suplencias.

Por su parte, el procedimiento para la cobertura de cargos en media es distinto según se trate de establecimientos provinciales o provenientes de Nación, ya que se aplican distintos estatutos. En las escuelas transferidas, los docentes se anotan en las escuelas y, a partir de estos inscriptos, la Junta elabora un padrón por orden de mérito. Finalmente, con este listado los directores de las escuelas transferidas hacen las designaciones. Esto es denunciado por los gremios como un coto de poder de los directores de los establecimientos transferidos.

En cuanto a los nombramientos en las escuelas provinciales, la modalidad es distinta y, además, se está atravesando un proceso de cambio. Antes, los docentes podían inscribirse en dos escuelas y las Juntas elaboraban un padrón para cada una de ellas, según el orden de mérito establecido en el Estatuto. Es decir, el concurso era cerrado salvo que la escuela no pudiera cubrir el cargo con esos padrones. En ese caso, la escuela pedía a Junta la elaboración de un padrón abierto con los posibles interesados en general. A partir del 2003, los docentes se inscribirán en una de las cinco sedes regionales en las que ha sido dividida la provincia. Cada sede tendrá padrones por región.

Según nos han dicho algunos entrevistados, la falta de concursos y estas modalidades de designación diferentes han dado lugar a la **apertura de ámbitos de manejos discrecionales y de negociación política por los cargos docentes**. Este hecho sumado al nivel de remuneración docente y la forma de pago del haber contribuyen a la situación de inestabilidad y precariedad de las condiciones laborales docentes en la provincia.

8.2 EL SALARIO DOCENTE

La cuestión salarial – que representa un altísimo porcentaje del presupuesto educativo (más del 97% en promedio)- ha ocupado el centro de la escena de la educación tucumana en la década del '90. **Las desfavorables condiciones laborales de los docentes de la provincia se completan con problemas salariales, como el pago con retrasos y en bonos. Por otro lado, la fortaleza de los gremios y la falta de lineamientos de política educativa se sumaron a este hecho dando lugar a una multiplicidad de huelgas docentes, que por su duración y acatamiento han dejado marcas en la situación político educativa de la década.** Una ex secretaria de educación componía el cuadro del siguiente modo: *“el malestar del docente se entrama con molestias que genera la falta de claridad en los objetivos de implementación de los cambios educativos.”*⁶⁴

Cuadro 17 - Salarios docentes. Nivel primario. Jornada simple, 10 años de antigüedad. Año 2000.

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	Tucumán	371,2	445,3	83,4
	Media Región NOA	430,3	525,1	81,9
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Tucumán	807,7	961,8	84,0
	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.

Según el **Cuadros 17**, los **montos salariales** correspondientes a los distintos cargos docentes en la provincia de Tucumán varían en relación con la **media nacional**. Si bien el salario percibido por un maestro de grado de jornada simple con diez años de antigüedad se

⁶⁴ Entrevista con Ana M. Lascano, ex secretaria de educación (Diciembre 2002).

encuentra por debajo de la media nacional y regional, un director del nivel primario percibe una remuneración por encima de estos parámetros.

Continuando con esta perspectiva comparada, es posible afirmar que **el salario de bolsillo de un maestro de grado tucumano** se ubica entre **los cinco peores pagos** del país (\$371,2). El **nivel jerárquico**, como se ha dicho, está **mejor posicionado** en relación con el resto de las jurisdicciones, en tanto los directores de nivel primario común de la provincia son de los ocho mejor remunerados del país (\$807,7).

Por otro lado, para contextualizar el nivel salarial docente es importante marcar la relación del éste con el **salario público y privado provincial promedio**. Como se desprende del análisis del **Cuadro 18**, el salario de un maestro es la mitad de lo percibido por un empleado promedio de la administración pública provincial y alrededor de un 47% del salario privado promedio. La tendencia mejora considerablemente en los cargos directivos, ya que la remuneración se aproxima a los otros salarios en promedio. Es por ello que el salario de un director de nivel primario y enseñanza común con diez años de antigüedad es uno de los cuatro mejores remunerados del país en relación con el gasto público salarial promedio.

Cuadro 18 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado frente a la canasta básica, en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario docente primario	Tucumán	445.3	445.3	445.3	445.3	505.3	445.3
	Media País	564.0	484.7	554.1	565.0	628.6	568.3
Salario del empleado público promedio	Tucumán	820.7	864.3	907.4	871.3	915.1	887.4
	Media País	1,035.1	992.0	1,022.8	1,053.0	1,064.5	1,049.6
Salario del empleado privado promedio	Tucumán	1,054.7	994.4	988.5	1,008.9	951.9	934.6
	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	Tucumán	61.5	61.2	60.8	61.8	59.5	58.0
	Media País	65.4	65.1	64.7	65.8	63.4	61.7

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

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

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

Para tener una real dimensión del poder adquisitivo del salario docente es preciso atender a la evolución de la **canasta básica alimentaria** durante la década estudiada. Entre 1995 y 2000, los salarios docentes se mantuvieron estables (\$445,3) en la provincia, con excepción del año 1999 en el que se pagó el Fondo de Incentivo Docente proveniente de las arcas nacionales. Por su parte, la canasta alimentaria fue disminuyendo muy levemente su

valor y, en consecuencia, el salario docente se apreció en este período. Esta realidad cambió en el año 2002, cuando se derrumbó el poder adquisitivo de los salarios reduciéndose en una proporción cercana al 29% desde 1997.

No es posible dejar de mencionar en este punto que los números a los que estamos haciendo referencia no están contemplando un detalle importantísimo para comprender cabalmente la situación salarial docente en la provincia. **El pago del 81% del salario bruto en bonos provinciales – BOCADE- implica una depreciación de monto recibido en tanto el comercio los recibe al 85% de su valor⁶⁵. Es decir, el salario docente es un 15% menor de lo mencionado en cuanto a su poder de compra. El resto del valor -un 19%- tampoco es percibido en moneda de curso legal sino en tickets canasta. En resumen, los docentes no reciben un peso del Estado provincial. A esto se suman las irregularidades en el cronograma de pagos que dan como resultado un panorama mucho más desalentador que el descrito con anterioridad.** De todos modos, esta realidad no es exclusiva de la provincia de Tucumán sino que se replica en otras 17 jurisdicciones del territorio nacional.

Haciendo referencia a la estructura del salario mediante una mirada a los componentes que lo integran, puede observarse que **el básico de un asalariado -con 10 años de antigüedad y el pago mínimo por desfavorabilidad- representa poco más del 40% del total del salario para los docentes y tan sólo un 35% en los cargos jerárquicos.** Al básico se suman cinco cifras adicionales que aumentan su bajo monto. Entre ellas se destaca, por ejemplo, la antigüedad, que llega al 50% del básico a los diez años y representa alrededor del 20% de la remuneración bruta, ubicando a la provincia cerca del promedio nacional. A su vez, también se paga un 50% del básico por dedicación exclusiva (20%) y estado docente (30%). Una cuarta suma no remunerativa es la zona desfavorable, que oscila entre un 10% del salario básico al 180% en las localidades más inhóspitas. Este concepto permite casi triplicar el básico en los casos más extremos y tiene allí un enorme peso en el salario. Por último, se adicionan \$55,40 correspondientes a la Ley 6257 que se computan proporcionalmente a la carga horaria y puntaje de cada cargo docente. Esto es reivindicado por el gremio mayoritario –ATEP- como una conquista de 1990 lograda en paritarias nacionales, época en la que los salarios ya se encontraban congelados.

Si quisiéramos hacer una recorrida histórica de la evolución del salario docente en la década del '90, observaríamos que el **período de Ortega** representó un avance importante desde una situación crítica. Este gobierno intentó preservar la paz social por medio de la incorporación al básico de 10 sumas fijas – presentismo, entre ellas - que ya formaban parte de la remuneración docente. El blanqueo de la boleta de sueldo permitió la coexistencia con los gremios en aquella etapa. El ministro de gobierno, educación y cultura, Falú, recordaba esta concesión ante cada reclamo sindical: *"antes de asumir Ortega, un maestro ganaba de básico \$80, ahora ninguno gana menos del \$350"*⁶⁶.

Durante el gobierno de Ortega, también se realizó la transferencia de los servicios educativos de media, superior y privada nacionales a la provincia. Los docentes provinciales tenían más beneficios salariales y percibían haberes superiores a los nacionales. La equiparación salarial de los docentes transferidos se concretó en el '93, pero las

⁶⁵ Los bonos existen en la provincia desde 1985.

⁶⁶ Diario La Gaceta, 14/3/94.

irregularidades en los cronogramas de pagos así como también el pago con bonos provinciales perjudicaron a este sector.

La **etapa de Bussi**, desde 1995 a 1999, se caracteriza también por el descuido de las cuestiones referidas al salario docente y la pugna de los sindicatos por la inclusión en el básico de sumas no remunerativas y el pago en término. Los resultados no fueron exitosos pero tampoco se efectuaron quitas, como en otras provincias del país. A fines de su mandato, en 1999, Nación decidió generar un Fondo de Incentivo Docente que implicaba el pago de una suma fija a cada docente del país. En los años posteriores, el pago del FONID fue muy irregular con atrasos y suspensiones.

El **gobierno de Miranda** siguió con la tónica del pago de haberes docentes en bonos, tickets y fuera de término que, combinada con la desatención de la política educativa en general, condujo al incremento de la conflictividad social. En el año 2002, para que los docentes iniciaran el ciclo lectivo se les pagó un adicional de \$50 por única vez.

Como hemos visto, el salario docente se ha mantenido nominalmente estable a lo largo de la década del '90, cayendo su poder adquisitivo en el 2002. A pesar de la fuerza de los gremios en la provincia, no ha habido aumentos salariales. Pero, considerando la situación socioeconómica nacional y de la provincia, esto no fue entendido como un fracaso por los dirigentes sindicales. El secretario adjunto del principal gremio docente tucumano resumía el panorama en estas palabras: "a pesar de que la década del '90 no fue una etapa de lograr reivindicaciones, al menos hemos mantenido nuestros derechos".⁶⁷

.8.3 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

La constelación gremial en la provincia de Tucumán está integrada por un sindicato mayoritario, **ATEP** (Agremiación Tucumana de Educadores Provinciales), que representa a los docentes de nivel ex primario y por otras agrupaciones menores: **APEM** (Agrupación del Personal de Enseñanza Media) de los docentes medios, **AMET** (Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica) de los técnicos, **SADOP** (Sindicato Argentino de Docentes Privados) de los docentes privados y **UDT**, que es un desprendimiento de ATEP y ha realizado un convenio con UDA (Unión de Docentes Argentinos).

Cuadro 19 - Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes.

Nombre del Sindicato	Cantidad de Afiliados ⁶⁸	Porcentaje de Afiliados / Total de docentes	Relación con sindicatos nacionales / agrupaciones sindicales
ATEP	12.000		Fundadora de CTERA, se separó de ella en 1992
SADOP	2.500	50%	Representante provincial de SADOP
APEM	1.400	25%	Entidad base de CTERA
AMET	Sin info		Representante provincial de AMET
UDT	Sin info		Convenio con UDA

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

⁶⁷ Entrevista con David Toledo, secretario adjunto de ATEP (Diciembre 2002).

⁶⁸ Datos brindados por los propios sindicatos en cifras aproximadas.

ATEP⁶⁹ cuenta con doce mil afiliados y es un importante factor de poder en la política educativa provincial. Esta agrupación fue fundadora de la CTERA en los '70 a través de su líder – Isauro Aranzibia- , asesinado en la época de la dictadura militar. Pero, a partir de 1992, se ha separado de esta entidad porque, como nos dijo su secretario adjunto, "*CTERA se ha convertido -a nuestro entender- en una entidad con una firme inclinación a un signo político determinado e impuso en su accionar la política partidista. CTERA se ha convertido en una confederación expulsionista de las entidades de base y en una mera recaudadora de fondos, es decir, ya no era aquella entidad pluralista, democrática y participativa que había nacido en Huerta Grande en la Década del '70*".⁷⁰ Por estas diferencias, ATEP se separó de la confederación nacional y el sindicato provincial de los docentes de media – APEM- pasó a ser la entidad base de CTERA en la provincia.

El poder de ATEP y su constitución como actor clave en la política provincial puede ser entendido a partir del análisis de la década del '90. Durante este período, los intereses gremiales han primado y esto le ha costado el cargo a más de un ministro o secretario de educación. El nivel de conflictividad generado a partir de las huelgas y manifestaciones de los gremios docentes, con la consecuente pérdida de días de clase, por reclamos salariales y laborales y por la negativa a la implementación de la Ley Federal han sido causa de aquello.

A su vez, el gremio mayoritario conservaba ciertos reductos de poder en el organigrama del Ministerio de Educación donde colocaba a personas provenientes de sus filas para asegurar el cumplimiento de sus intereses. Un ejemplo de esto fue la imposibilidad del ministro Saguir de reemplazar a la directora de Educación Básica cuando asumió, ya que era una persona de carrera docente con aval gremial.

Además, como ya se ha dicho, Tucumán no tiene ley de educación actualizada, conforme a la Ley Federal. Al intentar develar las razones por las cuales se ha llegado a esta situación, el presidente de la Comisión de Educación nos dijo: "*hubo propuestas de ley de educación de legisladores, pero no se pusieron de acuerdo. Se rompió el consenso político para el tema de la ley por cuestión de intereses, los gremios están por encima de la sociedad.*"⁷¹ De ello se desprende que la oposición de ATEP a la implementación de la Ley Federal fue determinante para la postergación del tratamiento y sanción de una normativa que diera el marco jurídico necesario para la aplicación de la reforma.

En cuanto a las diferentes gobiernos de la década estudiada, se observa que la política de los gobernadores fue la de seducir y cooptar a los gremios para evitar problemas con ellos. En algunos de los casos esta estrategia funcionó, pero en otros las diferencias se hicieron manifiestas y los conflictos también. Durante el **gobierno de Ortega**, se dispusieron medidas que colaboraron para la buena relación con el sector gremial, viabilizada por el entonces ministro de gobierno, educación y justicia, Falú. En este período, se incorporaron al salario alrededor de diez sumas, se pagaron los sueldos a tiempo y se destrabaron los concursos. Estas cuestiones alentaron una convivencia poco conflictiva el

⁶⁹ ATEP era de cúpula radical (su secretario general, Zelarayan, fue candidato a legislador por el partido radical) pero luego el gremio se distanció del radicalismo. El origen sindical de Miranda colaboró para el acercamiento del gremio con el peronismo.

⁷⁰ Entrevista con David Toledo, secretario adjunto de ATEP (Diciembre 2002).

⁷¹ Entrevista con Camilo Khoder, presidente de la Comisión de Educación y Cultura de la Legislatura de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

primer lustro de la década. Hacia fines del gobierno orteguista, la cuestión salarial complicó esta relación que se tornó más tensa.

En el **gobierno de Bussi**, se sucedieron distintos titulares de la cartera educativa como corolario de disputas gremiales en torno a la cuestión salarial. Este gobierno también intentó incorporar a los gremios en cuestiones centrales para evitar la oposición posterior del sector. Un ejemplo de esto es la creación de la Comisión de Seguimiento de la Transformación Educativa de la que participaron los gremios y demás sectores.

La **etapa de Miranda** a cargo de los destinos provinciales merece una especial atención en tanto este gobernador priorizó al gremio mayoritario ATEP para mantener "la paz social", por sobre los demás intereses de la comunidad. El origen sindical de Miranda y el poder de este actor explican, en gran medida, esta relación. El conflicto desatado con la implementación del tercer ciclo de EGB, en el que el gobierno tuvo que dar marcha atrás, por la presión del gremio ATEP es un claro ejemplo de lo dicho. El llamado "Plan Tucumano" es levantado por esta agremiación como una bandera conquistada en la lucha política. En el bando opuesto, se encontraban los demás gremios (APEM, AMET, SADOP, UDA) junto a la Iglesia, los privados y los padres que bregaban por la continuidad del tercer ciclo. A pesar de que la sociedad en su mayoría generaba esta demanda, el gobernador decidió que el mismo ministro que había puesto en marcha esta etapa de la reforma educativa, corrigiera el rumbo de la educación. El poder de ATEP fue tan fuerte que logró imponerse ante los demás sectores.

A partir de lo dicho, es posible concluir que el gremio de los docentes de la ex escuela primaria fue muy poderoso en la década del '90 y, por ello, no fue factible hacer política educativa sin tenerlo en cuenta. **Los gobernadores tuvieron que pensar una estrategia para articular con este actor – ya sea desde la atención de sus reclamos o la incorporación a las esferas de decisión – que, de este modo, constituyó a ATEP en "co-responsable de la política educativa tucumana" .**

8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

La formación de los docentes en Tucumán durante la década del '90 estuvo a cargo de los institutos de nivel superior, tanto públicos como privados, que se ubican a lo largo del territorio provincial. La Universidad no tiene participación en esta tarea y la articulación de los institutos con ella es bastante incipiente.

Entre las instituciones de formación docente, se distinguían -a comienzos de la década- dos grupos, las Escuelas Normales dependientes de la Nación y las provinciales. Las cuatro Escuelas Normales en la provincia de Tucumán se caracterizaban por una supervisión más laxa, por la distancia con Buenos Aires, que redundaba en un mayor margen de decisión. A su vez, si bien los salarios de los profesores en estas instituciones eran más bajos que los pagados por la provincia, las escuelas normales gozaban de mucho mayor prestigio en la comunidad.

A comienzos de los '90, se produjo el traspaso de los servicios educativos del nivel superior a la provincia, que implicó la transferencia de estas escuelas a manos de las

⁷² Entrevista con Clotilde Yapur, ex subsecretaria de educación (Diciembre 2002).

autoridades jurisdiccionales. Para esa misma época, comenzó a aplicarse un programa nacional en estas instituciones, denominado Programa para la Transformación de la Formación Docentes (PTFD), que facilitaría la reforma planteada por la Ley Federal de Educación apuntando a la profesionalización y jerarquización del docente. En la práctica, este programa aumentaba la brecha existente entre las ex escuelas normales y los institutos provinciales, en tanto tenía una carga horaria que era varias veces mayor a la de estos últimos. Además, la posibilidad de que los docentes estuvieran empleados por cargos y no por horas, sumado a que pudieran tener horas de trabajo institucional, es decir no frente a alumnos, resultaba una gran ventaja. Una ex directora general de educación nos dijo “*el PTFD que se implementó en las Escuelas Normales (4 en la Provincia) tenía una carga horaria de 6784 horas cátedra, de las cuales el 55% estaba destinado a actividades frente a alumnos y el 45% restante a actividades de coordinación, extensión, capacitación, investigación, etc. Simultáneamente, en los Institutos de Enseñanza Superior se implementó el llamado PTFD provincial con una carga horaria de 3720 horas cátedra, de las cuales más del 90% eran frente a alumnos. Por otra parte, las instituciones privadas, que representan más del 50% en este nivel, implementaban el PEP con 1830 horas cátedra. En este caso la totalidad de las horas se cumplían frente a alumnos. Era demasiada la diferencia, tanto en relación a las horas destinadas frente a alumnos, como a la condición laboral de los docentes. Por eso la generalización del PTFD a la totalidad de las instituciones de formación docente resultó presupuestariamente inviable.*”⁷³

A su vez, la Ley Federal y la Ley de Educación Superior hacían necesario un reordenamiento de la oferta de la formación docente. En el nivel provincial, y bajo el gobierno de Bussi, se comenzó a trabajar con este objetivo en el marco de la meta V del PRISE, otro programa nacional. El objetivo fue la adecuación de la oferta proporcionada por los institutos de formación docente (IFD) a la demanda provincial y también a los requisitos de carga horaria aumentada por los acuerdos emanados del Consejo Federal⁷⁴. A partir de un diagnóstico de la oferta que cada uno de los institutos hacía, según su matrícula y perfil, se tomó la decisión de disminuir el número de secciones en algunos para poder incrementar horas en otras carreras. Este reordenamiento redundó en una descompresión de la formación docente para los niveles Inicial y EGB 1 y 2 y en la cobertura de la mayoría de las disciplinas de EGB 3 y Polimodal.

El mapa de institutos quedó definido con **42 en total**. En 12 de ellos se oferta el profesorado para **Nivel Inicial**, de los cuales sólo 3 son privados y se ubican en la Capital. San Miguel de Tucumán, cuenta además con otras 3 ofertas para Inicial pero de gestión pública y en el resto de la provincia hay un total de 6 IFD para el mencionado nivel. No hay oferta de formación docente inicial privada en el interior provincial.

La mayor parte de la oferta de los privados, que representa más del 75% de la oferta total provincial, se concentra en **EGB 1 y 2**, con igual proporción entre la Capital y el interior. En este mismo nivel educativo, la provincia tiene dos instituciones en la Capital – entre las que se cuenta la Escuela Normal- y otros nueve en el resto de la provincia.

⁷³Entrevista con Susana Montaldo, ex directora general de educación (Diciembre 2002).

⁷⁴ El Documento A-11 emanado del Consejo Federal de Cultura y Educación estableció una carga horaria de 1800 horas reloj para los planes de formación docente de Nivel Inicial y de EGB 1 y 2.

Por último, las ofertas para **EGB 3 y Polimodal** se reparten en proporciones similares en cuanto al tipo de gestión pero los privados se concentran en San Miguel de Tucumán y los públicos en el interior.

El nivel superior no universitario también se compone con alrededor de 20 institutos terciarios técnicos, que han adaptado su oferta a las demandas de las comunidades. La crítica situación socioeconómica y la realidad de los altos niveles de desocupación atentan contra la posterior inserción de estos egresados en el mundo laboral.

A pesar del reordenamiento realizado en este nivel de educación, la situación para la formación docente sigue siendo problemática en cuanto se evidencia una **sobreoferta de docentes** para las necesidades de la provincia. Si bien la directora de Educación Superior, Zulema Salim⁷⁵, atribuía este hecho a la falta de presupuesto para la creación de escuelas, creemos que el problema es aún mayor y está relacionado con lo que expresaba la ministro "antes se renovaban anualmente los cargos de tres o cuatro mil docente, pero con la modificación de la Ley de jubilaciones ya no hay renovación".⁷⁶

Por último, en cuanto a la **capacitación** se observa que en Tucumán se ha desarrollado un proceso similar al resto del país. En un comienzo y hasta 1999, la convocatoria para dictar los cursos era abierta y los docentes se anotaban libremente. Esto conllevó distintas dificultades entre las que se encontraban la heterogeneidad del grupo, la variedad en la calidad de los cursos y la imposibilidad de evaluar lo que llegaba a las escuelas. A partir del 2000, la política nacional acordada con la provincia por medio de la Red Federal de Formación Docente Continua fue la capacitación en áreas curriculares a docentes de la misma escuela para que compartieran criterios y el mismo estilo de enseñanza por capacitadores formados en la Red. Este sistema se perfeccionó en el 2002 con el seguimiento realizado por el capacitador en el aula, con la participación de los supervisores en la capacitación y su seguimiento. Se ha planeado hacer, en el 2003, un trabajo conjunto entre supervisores y directores de los IFD, en el que los primeros relevarán las necesidades de las escuelas de la zona. Por su parte, los IFD han preparado a fines del 2002, las distintas tareas que realizarán al año siguiente para capacitar junto con la Red. Los supervisores han pactado con los IFD las instituciones que atenderán. El objetivo de esta modalidad es el trabajo articulado entre la Red y los Institutos, así como también el trabajo por zona y adecuado a las características de las escuelas.

Como se ha dicho, la formación de los docentes tucumanos ha sufrido variaciones a lo largo de la última década a partir de la transferencia de las Escuelas Normales desde la Nación a la Provincia y de la sanción de las Leyes de Educación Superior y Federal. El reordenamiento de la oferta y la reconversión de los docentes ya formados ha iniciado este camino de transformación, junto a la capacitación. De todos modos, siguen subsistiendo problemáticas en este subsistema relacionadas con la sobreoferta de docentes y las condiciones laborales antes mencionadas.

⁷⁵ Entrevista con Zulema Salim, directora de Educación Superior del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

⁷⁶ Entrevista con Olga Morales, ministro de Educación y Cultura de la Provincia de Tucumán (Diciembre 2002). Ella nos contó que, antes de la modificación de la Ley de Jubilaciones, los docentes podían retirarse a los 25 años de servicio y sin límite de edad, lo que favorecía la renovación de los cargos.

9 RELACIONES CON LA NACIÓN

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

Las relaciones entre el gobierno nacional y el provincial en la década del '90 se vieron signadas, en lo que al ámbito educativo se refiere, por dos hechos claves. Uno de ellos fue la **transferencia de los servicios educativos** de la Nación a las provincias y el segundo, pero no por ello menos importante, la sanción y aplicación de la **Ley Federal de Educación** en las distintas jurisdicciones.

A su vez, resulta interesante señalar que el color político de los gobernantes de turno en los distintos niveles de gobierno – nacional y provincial- incidió pero no determinó las relaciones entre ellos. Al igual que en el resto de las jurisdicciones estudiadas, el apoyo del gobierno nacional estuvo supeditado al desarrollo de lo pautado en este nivel para las provincias. En pocas palabras, el gobierno nacional no direccionó el flujo de fondos a las provincias con un criterio exclusivamente partidario sino a partir del avance de la reforma educativa y con el objetivo de promoverla.

El primero de los hitos mencionados en la historia educativa de la provincia de los '90– la **transferencia** del nivel medio, superior y los colegios privados a Tucumán– se llevó a cabo durante el **gobierno de Ortega**. La provincia fue una de las primeras en firmar el convenio en noviembre de 1992. Este dato es indicador del apoyo incondicional recíproco entre gobierno nacional menemista y el gobernador del momento. Esto también se manifestó en la firma del Pacto Federal y en la llegada de los programas nacionales a Tucumán, que detallaremos en el siguiente apartado.

En relación con la transferencia, ésta representó un cambio importante para la provincia que carecía de las estructuras administrativas y técnico pedagógicas para recibir a las escuelas transferidas. A su vez, las diferencias entre las escuelas provinciales y las nacionales eran amplias en cuanto al prestigio y mayor autonomía de las segundas. Pero, por otro lado, los salarios de los docentes nacionales eran sensiblemente inferiores a los dependientes de la jurisdicción. Para subsanar esta diferencia se dispuso la equiparación salarial entre ellos.

Otra de las repercusiones que tuvo la transferencia fue poner de manifiesto la necesidad de titularizar a los directivos y docentes de escuelas medias provinciales, ante la llegada al sistema provincial de personal nacional titularizado antes de la transferencia. Si bien la Legislatura aprobó una ley semejante en 1995, la fortaleza del gremio ATEP se impuso para que esto no se llevara adelante porque, según decían, no se estaban respetando los concursos previstos por la carrera docente.

En 1993, se sancionó la **Ley Federal de Educación y Ortega** comenzó con la preparación de su implementación en Tucumán. Para ello, con el apoyo de programas nacionales, empezaron a elaborarse los diseños curriculares jurisdiccionales y a construirse salas de jardín para atender la matrícula del nivel Inicial.

Con el cambio de signo político en la conducción provincial, en manos del **General Bussi de Fuerza Republicana**, se redobló la apuesta en el obediente cumplimiento de las políticas emanadas del gobierno nacional. Bussi era conciente de la necesidad de "llevar

adelante una política neoliberal para facilitar el entendimiento con el menemismo"⁷⁷. En materia educativa, las líneas fueron similares para continuar con los canales abiertos por Ortega en la gestión anterior. En este sentido, desarrolló una política de obediencia con la implementación de la reforma educativa. Bussi continuó con el trabajo emprendido en cuanto al diseño e implementación de los diseños curriculares, avanzó con la estructura prevista por la Ley Federal, reordenó el sistema de formación docente, comenzó con la aplicación de un programa de reordenamiento administrativo, entre otras medidas. Este esfuerzo fue compensado con el apoyo del gobierno nacional en términos de equipos, asesoramiento y fondos.

Ya con la **gestión de Miranda** – y con el Partido Justicialista nuevamente en el gobierno provincial –, el menemismo no se encontraba más presidiendo los destinos de la Nación. La política del radical De La Rúa, en materia educativa, había cambiado. Los programas nacionales mermaron en su importancia y el Consejo Federal de Educación, como ámbito de debate y participación de los ministros de educación provinciales, fue desactivado. A esto se sumó la grave situación socio-económica que atravesó el país, en general, y la provincia de Tucumán, en particular, por ser una de las más pobres.

Finalmente, con el cambio de gobierno a nivel nacional (período del presidente Duhalde), el equipo que asumió sus funciones en el Ministerio de Educación de la Nación intentó reabrir el canal del Consejo Federal y, si bien los fondos que llegaban a las provincias eran escasos, la relación con los equipos de educación provinciales era fluida.

Como veremos en el siguiente apartado, el apoyo de Nación durante la década menemista estuvo sujeto al cumplimiento de los dictados del gobierno nacional en materia de política educativa. En el gobierno de Ortega esto fue potenciado por la afinidad política, pero durante la gestión de Bussi se redoblaron los esfuerzos para mantener lo conseguido por el gobierno anterior. Con Miranda las cosas cambiaron, porque asumió De la Rúa y el panorama general se agravó, mutando el apoyo a las provincias mediante la llegada directa de fondos para los salarios docentes (Fondo de Incentivo Docente). Los espacios de participación e intercambio entre el gobierno nacional y las provincias que se cerraron en la etapa radical, comenzaron a abrirse nuevamente con la asunción de Eduardo Duhalde como presidente de la Nación.

9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES

Tucumán recibió más de 171 millones de pesos entre los años 1993 y 2000, ubicándose como la octava provincia que más dinero percibió en concepto de transferencias financieras y en bienes de origen nacional. Al cotejar esta cifra con la población escolar, la jurisdicción recibió \$386 en promedio entre 1993 y 2000, cifra marcadamente inferior a la media nacional (\$505).

Analizando estos mismos datos a lo largo de la década estudiada, se observa que los años 1997 y 1998 fueron en los que más dinero llegó a la provincia desde Nación proveniente de programas del Ministerio nacional, institutos terciarios y programas con financiamiento

⁷⁷ Entrevista con María E. Ferreyra, investigadora de la Universidad Nacional de Tucumán (Diciembre 2002).

internacional. A partir del '99, las cifras de transferencias son mayores en términos generales, pero el peso de los programas disminuye y aumenta el del Fondo de Incentivo Docente (FONID). Si tomamos la cantidad de pesos por alumno percibido por la provincia proveniente de programas nacionales entre 1993 y 2000 (\$179), se observa que Tucumán fue una de las cinco jurisdicciones que menos recibió de Nación.

A su vez, es interesante señalar que Tucumán es una de las trece jurisdicciones en las que las transferencias de origen nacional representaron una porción más significativa del gasto educativo provincial (2,8%) entre 1993 y 2000.

Cuadro 20 a- Transferencias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.1993-2000

	Miles de pesos					Total – Pesos por alumno	
	Programas del MCCvT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	5.403.250	6.154.070	0	0	11.557.320	s/d	s/d
1994	7.761.744	7.336.835	0	0	15.098.579	49,4	66,4
1995	5.245.694	8.192.718	359.300	0	13.797.712	s/d	s/d
1996	8.968.100	8.033.814	1.300.000	0	18.301.914	58,1	90,2
1997	15.964.774	7.573.625	1.081.000	0	24.619.399	76,9	96,8
1998	11.974.996	7.480.692	5.287.194	0	24.742.882	74,0	102,8
1999	8.263.896	6.968.296	3.335.008	9.348.114	27.915.314	34,4	46,8
2000	6.909.385	6.130.516	1.967.436	20.007.139	35.014.476	105,1	130,0
Total	70.491.840	57.870.566	13.329.938	29.355.253	171.047.597	386,8	505,0

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

Tiendo en cuenta los programas del **Pacto Federal Educativo I**, el **Plan Social Educativo** fue uno de los que más aportó a la provincia (en la erradicación de escuelas rancho y la aplicación del tercer ciclo en zonas rurales, por ejemplo), así como también el Programa de Infraestructura Escolar. A pesar de ello, este último rubro sigue presentando graves deficiencias y, si bien fue de los programas del Pacto que más aportó a la provincia (**Cuadro 20 a**), esta fue una de las ocho jurisdicciones que menos recibieron por infraestructura. En cambio, el Plan Social – que en términos absolutos representó menos dinero-comparativamente al resto de las provincias Tucumán ocupó el séptimo lugar en importancia. También hubo otros programas de este pacto, como el de Equipamiento Didáctico para Ciencias, el de Becas Estudiantiles y el de Formación Técnico Profesional que llegaron en la época de Bussi. Este gobierno continuó con el Plan Social y el de Capacitación Docente iniciados en la gestión orteguista.

Cuadro 19 b - 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	581.320	4.821.930	0		5.403.250	s/d	s/d
1994	3.710.500	3.741.244	0	310.000	7.761.744	25,4	42,3
1995	2.990.111	1.564.695	0	690.888	5.245.694	s/d	s/d
1996	4.427.444	4.159.717	0	380.939	8.968.100	28,5	60,7
1997	4.968.130	8.578.988	582.550	1.835.106	15.964.774	49,8	67,7
1998	4.192.525	3.991.880	3.466.450	324.141	11.974.996	35,8	58,7
1999	3.846.000	260.978	3.771.650	385.268	8.263.896	25,6	36,7
Total 1993-1999	24.716.030	27.119.432	7.820.650	3.926.342	63.582.454	164,2	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	31.535	260.171	4.795.620	1.822.059	6.909.385	20,7	23,2
Total 1993-2000					70.491.840	179,6	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.

El **PRISE** fue otro programa, financiado con préstamos del BID, que llegó a las provincias en 1995 y se prolongó hasta el 2002. Tucumán se encontró entre las diez provincias que más fondos recibió por este plan. Con él se financiaron los equipos que desarrollaron y editaron los diseños curriculares jurisdiccionales y se reordenó el sistema de formación docente, entre otras cuestiones. El año que más dinero se recibió por este programa fue 1998.

Cuadro 20 c - 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	359.300	0	359.300	s/d	s/d
1996	1.300.000	0	1.300.000	4,1	5,0
1997	1.081.000	0	1.081.000	3,4	6,1
1998	3.945.000	1.342.194	5.287.194	15,8	22,7
1999	1.904.255	1.430.753	3.335.008	10,3	26,9
2000	1.445.700	521.736	1.967.436	5,9	13,5
Total	10.035.255	3.294.683	13.329.938	38,9	72,4

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

También se llevó adelante en la provincia el **PRODYMES II**, para el nivel medio, que trabajó en el mejoramiento de los aprendizajes, la adecuación de la infraestructura escolar (equipamiento y refuncionalización de lugares, bibliotecas, laboratorios), así como también en la capacitación y reconversión de docentes.

Además, es necesario señalar al **PREGASE**, un programa de reforma y modernización administrativa que se implementó durante un tiempo en la provincia -aplicando una gran cantidad de recursos-, pero luego fue desactivado. Tucumán fue la tercera provincia que más fondos recibió por este programa.

Por último, hubo una serie de programas con un costado social provenientes de Nación que fueron muchos y de gran ayuda, pero no suficientes para atender a las necesidades de la población escolar tucumana.⁷⁸

En suma, los programas nacionales contribuyeron – junto a los mandatos de reforma educativa, la bajada de los diseños curriculares y los operativos de evaluación de la calidad – a que los destinos de la provincia en materia educativa hayan estado muy supeditados a los mandatos del poder central. El direccionamiento desde Nación y la poca "resistencia" que mostró la provincia de Tucumán colaboraron en este sentido.

10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

La implementación de la reforma educativa comenzó, en la provincia de Tucumán, a mediados de la década del '90. Pueden definirse tres períodos a partir de las distintas gestiones de gobierno. La primera de ellas es la de **Ramón Ortega (1991-1995)**, que se caracteriza por haber dado **inicio a la transformación la provincia**. El gobernador se encontraba alineado con el menemismo que impulsaba este proceso desde Nación. En consecuencia, la provincia participaba de las reuniones del Consejo Federal y pertenecía al grupo de los gobernadores peronistas que prestaba consenso a las políticas del gobierno nacional. Un ejemplo de este apoyo mutuo entre el nivel nacional y el provincial es el lanzamiento conjunto del Plan Social Educativo por el entonces Ministro de Educación de la Nación Rodríguez y el gobernador tucumano.⁷⁹

A pesar de esta situación, la educación no fue una prioridad en el gobierno de Ortega y los problemas propios del sistema educativo tucumano, sumados a las expectativas de proyección nacional del gobernador, hicieron que la implementación de la transformación educativa no comenzara sino hasta el siguiente período de gobierno. Durante el gobierno de Ortega se realizaron algunos avances en este sentido, como un número limitado de experiencias piloto del nivel inicial, con el apoyo del Plan Social para la construcción de salas de jardín, mobiliario, material educativo, biblioteca del docente y la erradicación de escuelas rancho.

⁷⁸ Programa Nacional de Becas, Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Alimentarios de las Escuelas en situación de mayor vulnerabilidad socio educativa, Programa Nacional de Comedores, Programa Social Nutricional (PROSONU), Programa Materno infantil (PROMIN).

⁷⁹ Diario La Gaceta 24/4/94.

Con el nuevo gobierno de **Bussi (1995-1999), la reforma cobró impulso**. En 1996, se generalizó la obligatoriedad del nivel inicial y se creó una dirección de nivel en la estructura administrativa para atender a las necesidades del sector. Por otro lado, se avanzó en la definición de los diseños curriculares jurisdiccionales para Inicial y EGB 1 y 2 en el marco de una de las metas del PRISE, por medio de la conformación de una comisión provincial, que fueron editados en 1997. En aquel año, se comenzó con la implementación de los primeros ciclos de la EGB y se bajaron los diseños a las escuelas para que los utilizaran en el aula y realizaran una posterior devolución. Además, se llevó adelante – para ese mismo momento – un diagnóstico de los institutos de formación docente con el apoyo de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) y del PRISE. La reforma en el nivel superior se encontraba muy atrasada. Al año siguiente, 1998, se continuó trabajando en este sentido por medio del reordenamiento de la oferta de la formación docente. A su vez, empezó la elaboración de los PEI en las escuelas.

Cuadro 21 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000
Matrícula	7° grado Primario		22.391	22.514	17.618	12.637
	EGB 3		815	2.981	12.184	28.746
	Secundario		75.982	72.764	67.575	59.367
	Polimodal		12	24	177	366
% alumnos en nueva estructura	Tucumán	Total	0,8	3,1	12,7	28,8
		Sector Público	0,6	2,1	12,1	26,8
	Sector Privado	1,3	4,9	13,8	32,5	
	Total Región NOA		0,8	5,3	26,0	43,8
	Total País		24,9	39,8	56,6	68,2

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

Durante estos años, la implementación de la reforma fue apoyada desde el gobierno nacional por medio de diversos programas que llegaron a la provincia de Tucumán. Como ya hemos señalado, una de las metas del programa PRISE fue la elaboración de los diseños curriculares jurisdiccionales. En el año '99, se terminaron los de formación docente y los de EGB 3.⁸⁰ Ese mismo año, el último del gobierno republicano, se acreditaron las carreras de los IFD, se continuó con la capacitación por medio de la RFFDC y con la EGB 3 rural con maestros itinerantes en el marco del proyecto 7 del Plan Social. Además, se implementó una muestra de 145 escuelas de la EGB 3, cuya ampliación sería altamente conflictiva en Tucumán.

Esta etapa del gobierno de Bussi fue en la que más se avanzó en materia de reforma educativa y esto podría responder a la intención de la Provincia de demostrar a la Nación que, a pesar de ser de un partido de color político distinto, estaba en el camino de lo pautado desde el gobierno central. La contrapartida de este esfuerzo se encontraría en el flujo de fondos a la provincia a través de los programas nacionales.

⁸⁰ Estos últimos fueron revisados, posteriormente en el año 2001.

La tercera y última etapa es la comprendida por el **gobierno de Miranda (1999-2003)** y se caracterizó, fundamentalmente, por la **falta de una decisión política clara con respecto a la reforma educativa**. A ello se suma el hecho de que al primer año de esta gestión correspondía la **generalización del nivel EGB 3** en la provincia, según el cronograma de implementación iniciado en las gestiones anteriores. En este sentido, cobra relevancia el rol de los gremios docentes – en particular ATEP, de los ex primarios – que se movilizaron en torno de la cuestión. ATEP se opuso a la reforma educativa desde el comienzo, pero esta postura se afianzó ante la posibilidad de perder el 7mo grado para sus afiliados en manos de profesores. Aprovechando la filiación gremial del gobernador de turno, el sindicato presionó para que se diera marcha atrás con la implementación del tercer ciclo. Como se verá a continuación, **el tema se politizó y se tornó en una cuestión social y políticamente conflictiva que le costó el cargo a más de uno de los ministros, cuya velocidad de rotación fue alta en este período**.

En el año 2000, se comenzó a instrumentar la EGB 3 de manera generalizada a partir de las experiencias realizadas en algunas escuelas por la gestión de Bussi en el año '99. La falta de planificación en la ampliación del ciclo a todo el sistema educativo condujo a un salto presupuestario que se conoció hacia fines de ese mismo año y que atrajo la atención y preocupación del Ministerio de Economía. Esto se debía, en parte, al pasaje del ex séptimo grado a profesores en lugar de los maestros.

En este contexto, en el que el ciclo era mirado con serias dudas desde la óptica presupuestaria, ATEP propuso una modificación al sistema educativo provincial que “devolvía” ese año a los docentes de la ex primaria. El decreto 390/1, de principios del 2001, fue el que le dio formato legal a esta medida llamada “Plan Tucumano”, que fue interpretado por muchos como una decisión de apartarse de la Ley Federal de Educación, de volver a una situación previa a ella. El decreto dispuso un reordenamiento del sistema estableciendo su articulación en tres áreas: Básica, Media y Superior, devolviendo el séptimo a la educación básica – con maestros a cargo - y el octavo y noveno a la media.

Ante el dictado de esta norma, se produjo la reacción de todo el arco opositor gremial – integrado por APEM (gremio base se CTERA⁸¹), SADOP, AMET y UDT, los gremios de los profesores y de los privados, - en defensa de sus intereses. La Iglesia también se opuso a esta medida y se sumó a este grupo, ya que ideológicamente estaba a favor de la reforma educativa y, además, era el portavoz de los colegios del sector privado que habían invertido para implementar la EGB 3. En la Legislatura, los partidos opositores al gobierno se unieron pero no lograron cambiar la situación en tanto no había una ley de educación provincial actualizada que el decreto contradijera ni tampoco supieron capitalizar el momento para sancionar una nueva ley.

El decreto intentaba establecer un mínimo a partir del cual los colegios privados pudieran mantenerse como estaban y dejaba abierta la posibilidad para los de gestión estatal. Pero todos los actores leían otra intencionalidad, lo ideológico – político tensó la situación. La Iglesia fue a la calle y los padres hicieron presentaciones legales. Como consecuencia de este conflicto, el ministro Carrizo fue reemplazado por otro con el objetivo de distender el clima.

⁸¹ Paradójicamente, la CTERA quedó entonces posicionada en Tucumán - a través de la postura del gremio que la representa en la provincia (APEM)- a favor de la reforma educativa.

El nuevo ministro, Julio Saguir, ya estaba participando del gobierno de Miranda y era aceptado por la Iglesia. Este hecho, junto con los fallos de la Corte que le daban la razón al Poder Ejecutivo en cuanto a su plan educativo, aquietaron la situación. Su gestión también tenía por objetivo racionalizar el gasto y proyectar hacia el futuro. Para esto, se cerraron más de 70 EGB 3 rurales pensando en que las restantes 70 remanentes pudieran cubrir geográficamente más población.

Otra de las pulseadas conexas que se venía dando en Tucumán en torno de este tema eran las cajas curriculares y su carga horaria. Para realizar la adaptación a la reforma había que aumentar la carga horaria de la EGB 3. La consecuencia que se desprendía de esta decisión política era la cobertura de los cargos por docentes o profesores, tema particularmente conflictivo en el tercer ciclo porque era –tradicionalmente- un ámbito de los docentes primarios. En la provincia se comenzó con la Resolución 470/5 del año 1999 a fines del gobierno de Bussi que se adecuaba a la Ley Federal, se pasó a otra que disminuía la carga horaria en la gestión del primer ministro de Miranda, Carrizo, y –finalmente- la Resolución 720/01 del Ministro Saguir volvió al número de horas mínimo establecido.

A principios del 2002, ATEP pidió la derogación de esta última Resolución, se declaró en paro y la tensión comenzó nuevamente. Esto generó un nuevo cambio de ministro, en el mes de mayo de aquel año, que significó el claro triunfo de la postura del gremio de los docentes de la ex primaria. Entre sus primeras medidas, se encuentra el dictado de una Resolución que habilitaba a que cada escuela optara por una caja curricular. Todas las normas anteriores contenían una caja curricular y carga horaria única, pero aquí se reabrieron con esta resolución de mayo del 2002.

El ministro Barrionuevo duró sólo cuatro meses en el cargo y se designó, en su lugar, a una persona proveniente del sistema. La profesora Olga Morales se hizo cargo de la cartera educativa en septiembre de ese año y comenzó el trabajo de unificación de la caja curricular de los alumnos de séptimo, octavo y noveno año. Para esto, se armó una mesa de trabajo a la que se sentaron, además de los directores de enseñanza media y privada, los gremios de gestión oficial y privada, los consejos de rectores del sector estatal y privado del nivel medio y el Consejo Provincial de Educación Católica. Hacia fines del año 2002, se logró concretar y homologar la estructura curricular de este ciclo⁸². Esta forma de participación fue mal vista por algunos entrevistados que la caracterizaron de demagógica, por la inclusión de algunos sectores a las esferas de decisión. A su vez, en aquel año, se comenzó a implementar el nivel Polimodal en un número importante de escuelas estatales, con dos modalidades por escuela.

A través del desarrollo realizado, es posible observar que si bien durante la gestión de Ortega se comenzó con la implementación de la Ley con el nivel inicial, fue el gobierno de Bussi el que encaró este proceso más a fondo. Su objetivo era demostrar su interés y capacidad para atender a las prescripciones de Nación y, también, mantener las líneas de financiamiento de los programas nacionales. Cuando tocó el turno de la implementación de la EGB 3 de manera generalizada, bajo el gobierno de Miranda, la situación educativa en la provincia se tornó caótica. Esto fue posible en el marco de la cabida que el gobernador dio a las presiones de ATEP y a la politización del conflicto. En un principio, ATEP impuso el Plan Tucumano pero después la Iglesia hizo sentir su poder con la designación de Saguir en el

⁸² A pesar de esto, el nivel de conflictividad se mantuvo y una muestra de esto fue la instalación de “la carpa de la dignidad docente” en señal de protesta en la plaza principal de la capital provincial en marzo del 2003.

Ministerio. Nuevamente, se sacudió el tablero cuando ATEP logró un nuevo recambio en el Ministerio por alguien más afín a sus intereses.

Esta misma puja de poder por retener el espacio del séptimo año por los docentes se ha dado también en otras provincias. Pero en Tucumán este conflicto se hizo sentir de una manera especialmente conflictiva por la fortaleza del gremio en sintonía con el Poder Ejecutivo, por un lado, y el resto de la sociedad junto a la Iglesia y demás gremios, por otro. Algún ministro de esta última gestión nos ha manifestado que se sentía poco respaldado por el gobernador, ya que la solidaridad gremial pesaba más en él. Esto describe, de alguna manera, el contexto político en el que se inscribe la educación en la provincia.

11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO

Al igual que en otras provincias de la región NOA no resulta posible hablar de planificación en el terreno educativo durante la década de los '90. **Una multiplicidad de factores se han conjugado para que los sucesivos gobiernos tucumanos hayan oscilado entre la aplicación de los lineamientos nacionales y la implementación de medidas improvisadas en contextos de crisis.**

En primer lugar, la comunión política con el gobierno menemista -en el caso de Ortega- y la intención de no perder o ganar las líneas de recursos de Nación, durante Bussi, operaron como condicionantes para la **implementación de las políticas de reforma en la provincia**. La llegada de todos los planes nacionales, que incluyeron capacitación, reforma curricular, modernización administrativa y la adecuación de la estructura del sistema incidieron en la alineación de Tucumán detrás de las políticas pedagógicas nacionales sin demasiadas instancias de procesamiento y adecuación de las mismas a la realidad de la provincia.

Por otra parte, los **sucesivos cambios en la estructura administrativa** también impidieron que se institucionalizaran espacios de planificación de la gestión pedagógica. En la actualidad, existe un área en el organigrama ministerial de planificación y estadística pero ella no se ocupa de esta tarea. Lo que agrava la situación es que tampoco es posible identificar, de manera continua, en la punta de la pirámide ministerial un lugar de planificación educativa. Las **autoridades de la cartera educativa**, por su **velocidad de rotación** o por su **desconocimiento del ámbito**, han aplicado las recetas de la Nación o han salido a resolver los problemas más urgentes que explotaban en sus manos.

Si continuamos indagando los motivos de la falta de planificación, no es posible obviar el **desinterés por lo educativo de los gobiernos provinciales de la década del '90**. Distintos entrevistados -entre los que se cuentan ex ministros, ex secretarios de educación, legisladores y secretarios generales- apuntaron que la educación nunca fue una prioridad y que no era entendida como una política de Estado: "*la decisión política de educar no está tomada*"⁸³; "*educación no ha sido una prioridad en la provincia para ningún gobernador, hay mucha*

⁸³ Entrevista con Jorge Malmierca, ex ministro de gobierno, educación y justicia y ex ministro de educación y cultura (Diciembre 2002).

improvisación”⁸⁴; “la educación no es una política de Estado”⁸⁵; “la educación va en último lugar, no interesa ni la educación primaria”⁸⁶; “hay falta de continuidad en las políticas educativas. A pesar que desde el 84 al 95 estuvo el mismo partido, no hubo labor continuada en política educativa. Los cortes de funcionarios y equipos crean retrocesos. Lo político condicionó porque no hubo real decisión de encarar los problemas del sistema.”⁸⁷

A esto se suma la **fortaleza del gremio** como contracara del desinterés gubernamental por la educación. ATEP ha actuado como defensor de los intereses de sus afiliados y, en algunos casos, como obstaculizador de las políticas emprendidas desde el gobierno. La falta de un plan, por un lado, se conjuga con un gremio fuerte, por el otro, que impide el diseño e implementación de políticas sin su consentimiento. Es por esto que algunos entrevistados han señalado a ATEP como “*co - responsable de la situación de la educación en la provincia.*”⁸⁸

A pesar de estas líneas comunes a los tres gobiernos de la década es posible señalar algunas diferencias entre ellos en este aspecto. Durante el **gobierno de Ortega**, se mantuvo la estabilidad de los titulares de la cartera educativa y esto permitió algún grado de planificación. Ella apuntaba fundamentalmente a la regularización de la situación laboral de los docentes, por medio de concursos y el pago en tiempo y forma de los salarios, y su profesionalización, así como también lograr una mayor cantidad de días de clase. A tono con las líneas de Nación se comenzó a trabajar con la implementación de la reforma, fundamentalmente la provincia participó de los procesos de discusión de los CBC nacionales y comenzó a adecuar la estructura para la implementación en el nivel inicial. En esta etapa de gobierno, pero antes de que se sancionara la Ley Federal, se produjo la transferencia de los servicios educativos de Nación. En este sentido, el gobierno de Ortega intentó la unificación de las dos realidades de las instituciones de nivel superior: las provenientes de Nación con las provinciales. Para esto se comenzó a implementar un programa similar al Programa para la Transformación de la Formación Docente en los institutos provinciales. Pero esto no duró demasiado ya que la provincia empezó a enfocar la mirada en la reforma educativa nacional.

Ya con el **gobierno de Bussi**, la aplicación de la transformación y de los lineamientos pedagógicos nacionales se acentuó con la llegada de diversos planes y los intentos de acomodar el sistema – en términos de reorganización administrativa y redistribución de la matrícula escolar- para “calificar” como beneficiarios de los planes. Durante este gobierno, se continuó con la aplicación de la estructura del sistema propuesta por la Ley Federal, se avanzó con la capacitación y reconversión docente, se produjo un reordenamiento del subsistema de formación docente y se intentó avanzar en la aplicación de la nueva propuesta de organización y gestión institucional y en redes de la Ley. Para ello, se previó un día por mes de trabajo dedicado al trabajo institucional o en un grupo de instituciones con conocimiento de los supervisores. Además, se continuó el trabajo de la gestión de Ortega en cuanto a la readecuación de la oferta y demanda educativa. Se propendió a la redistribución de matrícula, a la construcción de algunas escuelas y a la supresión de los turnos intermedios.

⁸⁴ Entrevista con Camilo Khoder, presidente de la Comisión de Educación y Cultura de la Legislatura de la provincia de Tucumán (Diciembre 2002).

⁸⁵ Entrevista con Teresa Hernández, secretaria general de SADOP, y con Cristina Martini, secretaria adjunta de SADOP (Diciembre 2002).

⁸⁶ Entrevista con Olegario von-Büren, ex secretario de educación (Diciembre 2002).

⁸⁷ Entrevista con Ana M. Lascaco de Alves, ex secretaria y subsecretaria de educación (Diciembre 2002).

⁸⁸ Entrevista con Clotilde Yapur, ex subsecretaria de educación (Diciembre 2002).

Si bien se dieron algunos pasos en este sentido, el problema subsiste en la provincia al momento de la realización de este informe.

La **gestión de Miranda** merece una consideración especial. Como ya se ha mencionado, la conflictividad generada por los avances y retrocesos en la implementación de la EGB 3 generó una situación cercana al caos en el plano político educativo que alentó la dispersión del sistema. Si bien hubo algunos lineamientos de políticas pedagógicas, como -en la gestión de Saguir- la no fragmentación del conocimiento por medio de la concentración de horas de geografía (por ejemplo, todas en octavo año y las de historia en noveno) o la agrupación de las EGB 3 en circuitos (tomando como base la idea del Plan Social con el apoyo de Escuela para Jóvenes) que, finalmente, no funcionaron, ellos se basaron en las prescripciones de Nación.

La posterior gestión de la ministro Morales, en el plano pedagógico, avanzó en líneas iniciadas por gestiones anteriores e impulsadas también por el gobierno nacional. El proyecto zonal de mejora, por ejemplo, trabajó en este sentido apuntando a la articulación de los directores, profesores de práctica y coordinadores de los IFD, junto a los supervisores de zona, con el compromiso de reformular la capacitación de los institutos para mejorar los aprendizajes de la zona. A su vez, se estaba trabajando en un proyecto de capacitación para revertir el fracaso escolar en 200 escuelas con niños de riesgo educativo que presentaban altos índices de deserción.

La adecuación a las líneas nacionales señala la carencia de políticas generadas por el gobierno provincial en materia educativa. Pero, por otra parte, han surgido iniciativas de la propia comunidad para hacer frente a las necesidades que la realidad educativa de la provincia fue presentando. En este contexto se enmarca la experiencia de las escuelas cooperativas que se describe en el siguiente recuadro.

Recuadro 1

La experiencia de las escuelas cooperativas

En la provincia de Tucumán existen quince escuelas cooperativas, distribuidas en proporciones similares entre la capital y el interior provincial, que atienden alrededor de cincuenta mil alumnos de todos los niveles educativos. Esta experiencia se originó cincuenta y tres años atrás con la primera escuela cooperativa del país, creada en el territorio jurisdiccional. Si bien la mayoría de las escuelas cooperativas surgen a partir de la crisis de las empresas propietarias de escuelas de gestión privada, algunas experiencias se originaron por convenio con la municipalidad de San Miguel de Tucumán. Tanto en el primero como en el segundo caso lo fundamental es que estas escuelas obedecen a una demanda de la comunidad. A su vez, lo innovador de este tipo de escuelas está en la gestión, que tiende a la autogestión con participación de la comunidad. Los principios en los que se basan estas experiencias están contenidos en la Ley Federal de Educación.

A comienzos del siglo XXI se presentaban en la provincia dos tipos de experiencias cooperativas. Dos de las quince escuelas conformaban cooperativas de padres de provisión de servicios. Esto implica que la cooperativa es de los padres y que ellos son los gestores de los proyectos educativos. Los docentes son empleados de las cooperativas y el directivo es un docente. Estas escuelas están adscriptas a la enseñanza oficial y cumplen con los planes de estudio establecidos. Las restantes trece escuelas conforman, por otra parte, cooperativas de trabajo. En ellas, los docentes son los gestores del

proyecto escolar, fijan los objetivos institucionales y se ocupan de la gestión de la institución. A su vez, son esos mismos docentes los que trabajan en la escuela ya que no se admiten otros de afuera.

En cualquiera de estas dos variantes, la cooperativa tiene facultades administrativas generales – comprar, vender, designar asesor legal, pautar inversiones, entre otras- y también pedagógicas, como elaboración del Proyecto Educativo Institucional. En relación con la estructura de la escuela cooperativa y los distintos grados de participación, es posible identificar tres niveles: la comunidad en general (padres, alumnos y socios, participan en la definición de PEI), la Asamblea (todos los socios, eligen al Consejo de Administración) y el Consejo de Administración (entre tres y nueve consejeros que se renuevan cada tres años, tienen funciones de conducción). La selección de los directivos se realiza de acuerdo con el orden de mérito por un padrón interno, en las escuelas que eran privadas y se transformaron en cooperativas, o por votación de la Asamblea de socios y hasta que dure su buena conducta.

El financiamiento de estas escuelas depende de las cuotas que pagan los alumnos y de los aportes del Estado. Siete de las quince cooperativas reciben aportes, pero ninguno llega al 100%, y las ocho restantes no perciben este subsidio. Según afirmó el presidente de la Federación de Cooperativas del NOA, Clemente Enrique Lazarte, "en Tucumán es imposible renunciar al aporte" en razón del precario contexto social. Es por esto que se ha presentado un proyecto de ley en la Legislatura tucumana que promueve que el Estado otorgue el 100% de aportes para los salarios docentes permitiendo que las escuelas no cobren cuotas superiores a los \$37. A fines del 2002, esos montos oscilaban entre \$20 y \$70. El proyecto no llegó a debatirse. La aprobación de esta normativa sería fundamental para dar impulso a esta experiencia comunitaria de autodeterminación que da respuesta a las necesidades educativas de distintas poblaciones escolares. De alguna manera, sería brindar apoyo desde el Estado provincial a una iniciativa surgida de la comunidad.

A pesar de esto, la experiencia de escuelas cooperativas en la región noroeste ha ido creciendo y a fines del 2002 se encontraban nucleadas en una federación a la que cada escuela enviaba un delegado. Las principales acciones de la Federación de Cooperativas del NOA se orientan a la capacitación de docentes para ser socios de las cooperativas y para los cargos de conducción, a la concientización de la tarea solidaria que cumplen, así como también a la forma de inculcar estos valores y modalidad de trabajo en los alumnos.

11.2 LA POLÍTICA CURRICULAR

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación se estableció un proceso por el que se elaboraría un currículo nacional, los CBC, que luego sería adaptado por las distintas jurisdicciones a las realidades locales y bajados a las escuelas para cumplimentar una etapa de consulta y devolución en el nivel institucional. Estos procesos se dieron de diversas maneras en las provincias, con algunos rasgos comunes.

La provincia de Tucumán, al igual que muchas otras, emprendió la reformulación curricular en el año 1995 -con el **gobierno de Ramón Ortega**- en el marco de una de **las metas del programa nacional PRISE financiado por el BID**. Esto continuó con la **gestión Bussi** y se extendió hasta 1999.

Los diseños curriculares jurisdiccionales del **nivel Inicial y de EGB 1 y 2** fueron elaborados por una comisión de especialistas provinciales con el apoyo de este programa

nacional y editados en 1997. El primer borrador se bajó a las escuelas en una instancia de consulta, a partir de la cual se realizaron correcciones. La segunda versión se circuló a los gremios y legisladores, que no presentaron nuevos ajustes a los diseños.

El proceso de elaboración y consulta de los diseños no se caracterizó por ser un fenómeno tan participativo como se instaba desde Nación, en tanto no hubo una convocatoria abierta y estuvo signado por las urgencias temporales. Este hecho fue capitalizado por la Iglesia que pudo introducir contenidos de línea espiritualista y la formación religiosa en los diseños jurisdiccionales. Otro dato interesante, como nos contó una investigadora de la Universidad Nacional de Tucumán⁸⁹, es que en las reuniones de base de discusión de los contenidos, se resolvía por votación y no por consenso. Por lo tanto, se imponían las posturas mayoritarias y no se incorporaban los aportes de los demás actores. Esto incidió para que la Iglesia pudiera imponer sus líneas, en tanto tenía una participación mayoritaria. Por otra parte, la Universidad no fue convocada como actor institucional y la participación de algunos de sus miembros fue en términos personales.

En una segunda etapa del gobierno de Bussi, se siguió trabajando, con el apoyo del PRISE, en el diseño de los contenidos para la **EGB 3 y la Formación Docente**. En el primer caso, una comisión provincial elaboró una versión borrador en 1999, que ha sido modificada en el 2001 luego de una instancia de consulta.⁹⁰

Este nivel, que presentaba importantes cambios en lo referido a su estructura a partir de la Ley Federal, generó mayor conflictividad al momento de definir una caja curricular. Como ya se ha mencionado en el apartado sobre la Aplicación de la Reforma Educativa, al momento de comenzar con la implementación del tercer ciclo de la EGB a fines del año 1999, se resolvió adaptar la caja curricular a la Ley Federal. Pero luego se dio marcha atrás con esto en respuesta a la demanda del gremio mayoritario que bregaba por los intereses de los docentes y se disminuyó la carga horaria del ciclo de modo que los afiliados de ATEP pudieran conservar esos cargos. Un nuevo ministro, ante las protestas de la comunidad educativa y de ciertos actores como la Iglesia, decidió volver al número de horas mínimo establecido. Pero el panorama se tornó realmente caótico, cuando el tercer ministro de la gestión de Miranda abrió el juego habilitando a las escuelas a optar por una caja curricular. Su nombramiento en el cargo y esta resolución dieron respuesta a las demandas del gremio ATEP, pero no se atendió a ellas de una manera ordenada y midiendo las consecuencias sino aminorando el grado de conflictividad que iba creciendo. La gestión posterior logró definir una única caja curricular para la EGB 3 mediante una mesa de trabajo con participación de los sectores en pugna.

Esta serie de idas y venidas en torno a la definición de la caja curricular para la EGB 3 resulta útil para preguntarse acerca de la posibilidad de utilización de los diseños curriculares en las escuelas. Por otro lado, es interesante analizar en términos de poder a los actores que se movilizaron para la definición de los dos procesos anteriores. En el caso de los diseños, la Iglesia fue el actor que más claramente pudo influir en el proceso mientras que el sindicato mayoritario presentó una fuerte resistencia ante la impronta de esta institución para la

⁸⁹ Entrevista con M. Suayter, profesora titular e investigadora de la Universidad Nacional de Tucumán (Diciembre 2002).

⁹⁰ Al momento de la realización del trabajo de campo, los diseños seguían siendo borradores y una comisión dependiente de la Dirección de Educación Media los estaba trabajando.

definición de la caja curricular. **Esto evidencia la potencia de la Iglesia en el plano ideológico, por un lado, y el poder gremial en la pugna por la defensa del interés laboral de sus afiliados, por otro.** ⁹¹

Pasando al **nivel superior**, los diseños curriculares jurisdiccionales para la formación docente fueron elaborados también con fondos del PRISE y editados en el año 1999. La comisión que los trabajó era mixta, con participación de los institutos y de la Red Federal. Para acomodar el sistema a estos cambios, se han realizado ajustes en los planes de estudio y se han cerrados divisiones.

El **nivel Polimodal** es el menos avanzado, ya que no se ha contado con financiamiento externo. Los diseños fueron trabajados en una comisión provincial y se ha aprobado la estructura curricular para todas las modalidades y orientaciones. Pero luego, estas comisiones han sido disueltas y a las escuelas se ha enviado el borrador de primer año solamente.

A través de lo expuesto se observa que el proceso de adaptación jurisdiccional de los diseños curriculares fue fomentado y apoyado desde Nación con el PRISE. La participación de todos los actores de la comunidad educativa fue acotada por los tiempos y la posibilidad de imponer líneas propias se limitó a los actores institucionalmente organizados, como la Iglesia. Los gremios tuvieron una participación más activa en la implementación de los diseños en cuanto a la pugna por la definición de las cajas curriculares.

12 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

12.1 EL SISTEMA EN CIFRAS

Tucumán es la **quinta provincia del país**, detrás de los grandes distritos – Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Provincia de Buenos Aires y Santa Fe – con **mayor porcentaje de alumnos en el sector privado**. Como se muestra en el Cuadro 22, un 23,8% de los alumnos concurrían a establecimientos privados en el año 2000. Esta proporción es similar a la media nacional y supera por 7/8 puntos porcentuales a la media de la región, fenómeno que se sostiene a lo largo de toda la década del '90. El crecimiento de este sector entre el año '94 y el 2000 fue de tan sólo el 2,7%, siendo de las diez provincias que menos crecieron. En este grupo también se encuentran las anteriormente mencionadas, con la excepción de Córdoba. En consecuencia, es posible afirmar que las provincias grandes que tienen un sector privado importante no han incrementado significativamente el peso de este último en la segunda mitad de la década del '90.

⁹¹ Es preciso remarcar que el proceso de definición del currículo y la caja curricular se enmarcaron, además de en la pugna de poderes, en la compleja situación vinculada a la implementación de la EGB 3 en una provincia con una gran cantidad de población muy dispersa, profesores de nivel medio que trabajan por horas cátedra en diferentes instituciones o que deben desplazarse grandes distancias por pocas horas cátedra. Este contexto colaboró para que los docentes de la ex primaria conservaran sus cargos.

Cuadro 22 - 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		
	Tucumán	NOA	Total País	Tucumán	NOA	Total País	Tucumán	NOA	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	14,5	6,3	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	23,2	15,5	24,4	10,8	5,9	11,3	0,40	0,34	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	10,7	6,9	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	22,2	14,9	23,9	12,4	8,0	12,8	0,49	0,50	0,47
1997	22,6	15,1	23,5	12,0	8,1	12,5	0,47	0,49	0,47
1998	23,0	15,4	23,7	12,1	8,1	12,8	0,46	0,48	0,47
1999	22,6	15,1	23,2	13,5	8,4	13,1	0,54	0,52	0,50
2000	23,8	15,7	23,7	12,9	8,7	13,2	0,47	0,51	0,49

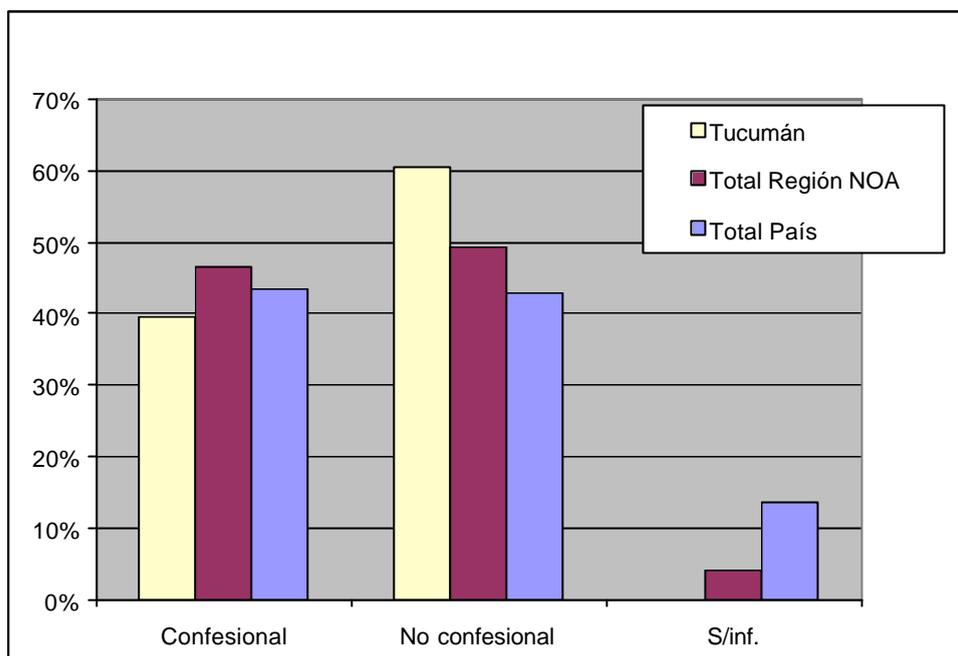
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; y en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público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

Por otra parte, las **transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo** provincial fueron algunos puntos menores en la primera mitad de la década – salvo en el año '93 en el que se refleja el salto presupuestario que implicó la transferencia de los colegios privados de Nación a la Provincia – que en la segunda. En el año 2000, casi el 13% del presupuesto provincial se destinaba a este sector, al igual que la media nacional y a diferencia de la media del NOA en que la proporción es algunos puntos menor. Esto ubica a Tucumán en el octavo puesto entre las provincias que más fondos de su presupuesto educativo destinan al sector privado.

A partir de estos números, podría inferirse el reconocimiento a los privados por parte del Estado provincial pero, a pesar de esto, los entrevistados han remarcado la intención de todos los gobiernos de la década de recortar los aportes al sector y la insuficiencia de los mismos para atender a las necesidades de los privados. Un dato conexo indica que **Tucumán es una de las siete provincias que menos gasta por alumno del sector privado en relación al gasto por alumno del sector público.**

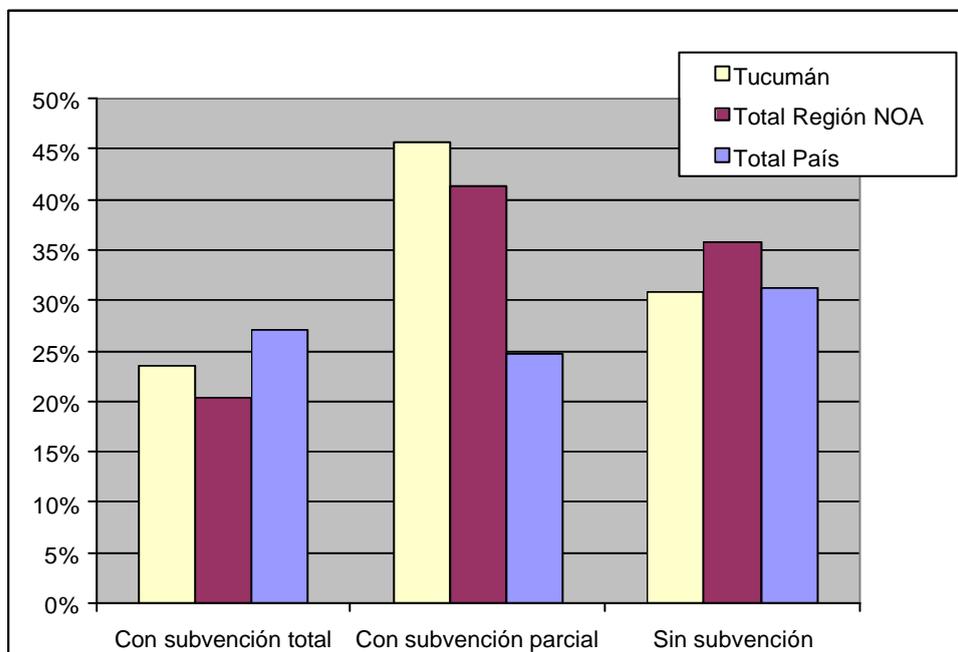
Para completar la descripción del subsistema educativo de gestión privada no podemos dejar de señalar que un **43% de los establecimientos del sector son confesionales**, ubicando a Tucumán por debajo de la media nacional y del NOA. Una de las posibles explicaciones apunta a la proliferación de establecimientos no confesionales, pero también se relaciona con otros dos factores. Por un lado, el sector privado tucumano se compone de distintos tipos de colegios, entre los que se encuentran los confesionales parroquiales y congregacionales que atienden a un gran número de alumnos, así como también los tradicionales colegios católicos. Es decir, si bien la cantidad de establecimientos confesionales es menor que la de los no confesionales, la importancia del sector confesional es mayor en cuanto a la cantidad de alumnos.

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

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



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

Otro número interesante para analizar, es el porcentaje de los establecimientos privados **con subvención estatal** (Gráfico 6). En Tucumán, un 68% de los colegios recibe aportes del Estado, de los cuales menos de un 25% están totalmente subvencionados y más de un 45% lo están en forma parcial. En relación con la media nacional, esta proporción es menor en cuanto a los colegios con subvención total y mayor en la parcial. En ambos casos, el sector privado tucumano que recibe aportes estatales es mayor que la media de la región. Por lo tanto, el 30% de los colegios tucumanos – en proporción similar a la media nacional – no percibe ningún tipo de subvención. Es importante recordar que los aportes varían entre 40 y 100%, conviviendo dos tipos de regímenes de asignación según se trate de colegios transferidos o no, y que el modo de asignación es cuestionado por algunos actores.⁹²

En suma, el sector privado tucumano es de los más importantes por sus dimensiones. Se concentra en los niveles medio y superior y la calidad educativa es variable. Si bien la proporción del presupuesto provincial que se destina al sector está entre las ocho más altas del país, el gasto estatal por alumno del sector es de los más bajos. Los aportes varían y la transparencia para su asignación es cuestionada.

12.2 LA IGLESIA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA PROVINCIAL

Al igual que en el resto de las provincias de la región, la religión y la **Iglesia Católica** cumplen un rol protagónico en la política provincial tucumana. A pesar de la presencia de otras religiones (Judía y Sirio Libanesa especialmente), la sociedad tucumana se destaca por su catolicismo y apego a las tradiciones. El poder de este actor -la Iglesia Católica- se ejerce desde la misa dominical hasta en las clases de formación religiosa, a cargo de catequistas, en las escuelas de gestión estatal prescriptas por la Constitución Provincial. Al igual que en la vecina provincia de Salta, el currículo prevé la enseñanza de religión en todas los establecimientos educativos.

Este relevante actor en la provincia también ejerce su poder en las más altas esferas de la pirámide política. Los ministros del Poder Ejecutivo deben contar con la anuencia de la Iglesia y, en particular, los del área de Educación y Cultura.⁹³ En este sentido, es posible remarcar que –durante el gobierno de Miranda (1999-2003) - cuando el ministro Carrizo decidió dar marcha atrás con la implementación de la reforma educativa cediendo a las presiones gremiales, la Iglesia reaccionó saliendo a la calle para que los colegios privados pudieran continuar con ella. El resultado de este conflicto fue el recambio del ministro por uno bien visto a los ojos de esta institución y un marco legal que habilitó el avance de la transformación educativa en los colegios privados.

Históricamente, la Iglesia tuvo un rol importante en la educación provincial cuando a fines de los años '50 desaparecen los internados de la ciudad y proliferan los colegios

⁹² Entrevista con Teresa Hernández, secretaria general de SADOP, y con Cristina Martini, secretaria adjunta de SADOP (Diciembre 2002); entrevista con Atilio Gimeno, presidente del CONSUDEC-Tucumán, presidente de la Junta Arquidiocesana de Educación Católica y presidente del Consejo Provincial de Educación Católica (Diciembre 2002); entrevista con Jorge Malmienca, ex ministro de Educación y Cultura de la Provincia de Tucumán (Diciembre 2002). Este tema será retomado en el apartado siguiente.

⁹³ Entrevista con M. Suayter, profesora titular e investigadora de la Universidad Nacional de Tucumán (Diciembre 2002).

católicos en el interior tucumano. A su vez, antes de la Ley Federal, la educación inicial estaba en manos del sector privado. Donde la presencia de los privados fue mayor en la ex escuela media. Al momento de la transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias, 66 de los 90 establecimientos secundarios transferidos eran privados.

En aquel año –1993- durante el gobierno de Ramón Ortega (1991-1995) y ante la falta de una estructura administrativa y técnico pedagógica para recibir a los transferidos, se creó la **Dirección de Enseñanza Privada** en el marco de la Secretaría de Estado de Educación. A su vez, se preveía el funcionamiento de un Consejo Asesor integrado por miembros de los principales organismos que nucleaban al sector, que estaba desactivado al momento de realizar esta investigación.⁹⁴ En el año '95 se establecieron por decreto las misiones y funciones de todas las direcciones de nivel. ⁹⁵ En el caso de la Dirección de Enseñanza Privada, se dispuso que debía coordinar y articular las acciones pedagógicas con las restantes direcciones de nivel y con el área administrativa. Esta Dirección tiene bajo su órbita a los establecimientos de todos los niveles educativos de gestión privada, desde inicial hasta superior, y cuenta con un área administrativa. El director de esta repartición nos dijo: *"la Dirección de privada tiene todo el Ministerio para un área reducida"*⁹⁶.

A pesar de la gran cantidad de establecimientos, docentes y alumnos que maneja, no disponen de supervisores propios y debe compartirlos con las demás direcciones. A su vez, el director de privada manifestaba las limitaciones de la estructura administrativa para atender a cuestiones legales y económico financieras planteadas por los colegios, que *"avanzan muy rápido y la dirección, muchas veces, no puede dar respuesta"*⁹⁷. Otra de las limitaciones señaladas, apuntan a la asistematicidad de las auditorías y controles. Aunque éstas están legalmente establecidas, no se han reglamentado y se implementan sólo en casos de irregularidades.

En relación con el **marco legal** que encuadra al sector, se observa que no existe una ley de educación privada. El Decreto 2191/93 reglamenta el funcionamiento de la enseñanza privada y de sus establecimientos, así como también el **régimen de aportes estatales**. Como se ha mencionado, el decreto establece que los aportes van del 40 al 100%, según la zona en la que se ubica el colegio y la cuota y perfil de los alumnos. El decreto no es respetado, en este sentido, en tanto la asignación de los mismos es discrecional. La conducción del gremio de los privados – SADOP- afirmó: *"el tema de los aportes realmente es discrecional, ahí [el Decreto 2191] lo establece, todos los criterios, que son bastante lógicos: [los colegios] tienen que hacer una presentación determinando la zona de influencia de la escuela, las características de la zona, el perfil de los alumnos y, de acuerdo a eso, hay una forma de entregar el aporte que va desde un 40% hasta el 100%. Pero, en la práctica, es discrecional de acuerdo a padrinos políticos, porque quien termina otorgando esto es el Poder Ejecutivo. El pedido se inicia en la Dirección de Enseñanza Privada y se evalúa, hay un trámite, pero si tenés un padrino político lo conseguís."*⁹⁸

⁹⁴ En la provincia de Salta, el Consejo Asesor del Director General de Enseñanza Privada funciona y oficia de organismo de consulta y espacio de discusión de políticas.

⁹⁵ Decreto 943 de 1995.

⁹⁶ Entrevista con Juan Castañeda, director de Enseñanza Privada del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Tucumán.

⁹⁷ Entrevista con Juan Castañeda, director de Enseñanza Privada del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Tucumán.

⁹⁸ Entrevista con Teresa Hernández, secretaria general de SADOP, y con Cristina Martini, secretaria adjunta de SADOP (Diciembre 2002).

Además de esta cuestión, el tema de los aportes se torna más complejo porque el régimen de las escuelas transferidas es distinto. El monto que se les liquida por este concepto contempla a la planta funcional y un porcentaje más para la cobertura de las posibles suplencias, ya preestablecido, como reserva para estas situaciones. De los 66 secundarios privados transferidos, 46 recibían el 100% de aportes de Nación para salarios y el resto también recibía subsidios en menor porcentaje. A pesar de esto, que representa un beneficio comparado con el régimen de las escuelas provinciales, al haber congelado este porcentaje desde el momento de la transferencia no se ha tenido en cuenta el aumento de la matrícula escolar en razón del crecimiento vegetativo de la población.

Por otro lado, los tres gobiernos que se sucedieron en la década del '90 intentaron **recortar los aportes estatales al sector privado**. En el año '95, el gobernador Ramón Ortega (1991-1995) anunció un recorte del 30% que finalmente no prosperó porque la Iglesia se opuso. Durante el gobierno de Bussi (1995-1999), al año siguiente, se instrumentó una reducción del 11,8% en los aportes para todos los colegios privados y, en el '98, diez colegios se vieron forzados a cerrar sus puertas por cuestiones presupuestarias. A fines de la década, con Miranda en el gobierno (1999-2003), se volvió a intentar un recorte del 15% en aportes al sector privado. La Iglesia intercedió a favor de los colegios y Monseñor Villalba pidió la revisión del ajuste. Uno de los entrevistados nos explicaba que estos recortes obedecieron a la "intención de los gobernantes de turno de financiar el déficit provincial"⁹⁹. Asimismo, el presidente del CONSUDEC- Tucumán afirmó que este recorte a la educación privada no se corresponde con otras acciones encaradas desde el gobierno en tanto, en el caso de Miranda, se otorgó un "subsidio" por mes al gremio docente mayoritario –vía Secretaría General de la Gobernación - en razón de que sus ingresos habían disminuido porque muchos docentes habían dejado de aportar.

Por último, resta señalar la importancia del **gremio de los privados – SADOP-** en la provincia a lo largo de toda la década. SADOP ha participado, junto a los demás gremios docentes, en los reclamos salariales y ha tomado partido en pro de la implementación de la EGB 3 integrando el arco político gremial, cuando la cuestión se politizó. Además existen otras instituciones que nuclean a los colegios del sector laico - Asociación de Propietarios de Establecimientos Privados de Tucumán, ASIPEPT y Asociación de Colegios Privados de Tucumán, ACOPRIT-. Los colegios laicos y los confesionales – tanto los transferidos como los provinciales- participan junto a los gremios y al consejo de rectores de la mesa de concertación impulsada por la ministro Morales para consensuar políticas educativas antes de plasmarlas en un instrumento legal.

Como es posible observar a través del desarrollo de este apartado, el sector privado tiene peso en la educación tucumana y la Iglesia es un factor clave de poder. La misma ha participado en los procesos de formulación de las políticas públicas educativas y ha resistido los embates de los gobiernos que intentaron recortar sus beneficios. En una sociedad con poco desarrollo de la sociedad civil los actores institucionalmente organizados, como la Iglesia o los sindicatos, aprovechan para ocupar los espacios vacíos y concentrar poder.

⁹⁹ Entrevista con Atilio Gimeno, presidente del CONSUDEC-Tucumán, presidente de la Junta Arquidiocesana de Educación Católica y presidente del Consejo Provincial de Educación Católica (Diciembre 2002).

13 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA

13.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN

El sistema de supervisión merece una atención especial para comprender el funcionamiento del sistema educativo, en tanto el cuerpo que integra el primero es la piedra de toque fundamental entre los niveles de decisión política y las escuelas, alumnos y docentes. **Al igual que en muchas jurisdicciones argentinas, en Tucumán se detectan falencias en la supervisión escolar que repercuten en el acompañamiento que reciben las escuelas desde el nivel ministerial, el control del sistema por parte de las instancias decisorias y la difícil implementación de las políticas. Por otra parte, si existe un cuerpo de supervisores con poder, el mismo también actúa como “colchón” que amortigua el impacto de las discontinuidades y contradicciones que se dan a nivel jerárquico sobre el sistema educativo.**

Tucumán tiene un total de 70 supervisores que dependen de las respectivas direcciones de nivel: Educación Básica y Media. Educación Superior no tiene supervisores y Privada tampoco, pero sí la educación de adultos para el nivel básico. El Estatuto del Docente establece que el acceso a los cargos en titularidad se realiza por antecedentes y oposición y solamente por antecedentes para los interinatos.

Cuadro 23- 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	70	19
Supervisores generales nivel inicial	5	S/info.
Supervisores de EGB 1 y 2 (primaria)	42	15
Supervisores de educación materias especiales	13	47
Supervisores de educación física	3	205
Supervisores generales de Polimodal (media)	1	78
Supervisores de Educación de Adultos	6	84 ¹⁰⁰

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

La realidad de la supervisión de los distintos niveles educativos es claramente distintiva. De la **Dirección de Básica** depende un cuerpo de 63 supervisores, 5 de los cuales atienden a las escuelas de nivel inicial y 42 a las escuelas de EGB 1 y 2, tanto públicas como privadas. Los restantes supervisan las materias espaciales, entre las que se encuentran

¹⁰⁰ La supervisión de adultos es para el nivel primario, para el nivel medio no hay supervisión.

música, tecnología, plástica, educación física y religión. Esto último es llamativo ya que no existen muchas jurisdicciones en el país que tengan supervisores para esta última materia pero, esto se entiende en tanto, en Tucumán – al igual que en Salta-, la formación religiosa ha sido incorporada a la currícula de la enseñanza estatal. Vale aclarar que los supervisores de religión son designados con la anuencia de la Iglesia Católica. El carácter religioso de la sociedad se manifiesta y perpetúa por estos medios.

La supervisión es pedagógica y administrativa y se caracteriza por ser marcadamente rígida respondiendo al perfil delineado por el Estatuto para acceder al cargo, que implica el escalón máximo de la carrera docente. Como nos comentaba la directora de enseñanza básica¹⁰¹, se está intentando flexibilizar la supervisión por medio de la capacitación con una tecnicatura en gestión educativa para quienes revisten estos cargos. El número de cargos está cubierto por completo, en un 50% por titulares y la otra mitad por interinos. El sistema de supervisión se divide en 6 regiones que comprenden distintas zonas. Cada supervisor tiene una zona en la que se le fija su sede que rota cada tres años por padrón; las condiciones de desfavorabilidad son compensadas económicamente con el pago de un plus al supervisor compuesto por el prorrateo de la clasificación de zona que tienen las escuelas a su cargo (va del 10 al 180%, en zonas de alta montaña).

El conocimiento del sistema educativo, a partir de la experiencia requerida para obtener el cargo, y la uniformidad en los mecanismos de acceso, basados en el Estatuto del Docente y no en designaciones políticas, contribuyen a que el cuerpo de supervisores sea un factor de poder clave en el sistema. La Directora de Enseñanza Media explicitó : “*el fuerte del sistema está en la supervisión*”.¹⁰² Esta característica del sistema educativo tucumano es especialmente interesante si la contextualizamos en los vaivenes políticos que sufrió la cartera educativa en la última década. **La existencia de un cuerpo sólido y estable que hace de nexo entre las decisiones políticas y las escuelas permitió amortiguar los frecuentes avances y retrocesos que se dieron en la cúspide de la pirámide de poder.**

En el **nivel de enseñanza media**, la realidad es completamente diferente ya que existe un sólo supervisor, que fue nombrado por concurso con carácter provisorio por un período de dos años y hace más de diez que se desempeña en esa función, con el agravante de que no posee título docente. La directora de enseñanza media nos explicó que el supervisor atiende 20 de las 78 escuelas medias comprendidas en este nivel, las restantes son supervisadas por ella misma. A pesar de que hay cinco cargos para supervisor de nivel medio, la jubilación de quienes los detentaban y la falta de nuevos concursos hace que haya uno sólo cubierto. Esta situación, que repercute en el escaso o nulo acompañamiento de las escuelas, se relaciona con otros factores del sistema educativo. La falta de titularización de los directivos de las escuelas provinciales impide que estos califiquen para postularse al cargo de supervisor, mientras que los transferidos sí pueden hacerlo por ser titulares. En números esto implica que no más de una docena de directores de las escuelas medias están en condiciones de aspirar a este cargo. En febrero de 2002, durante la gestión del ministro Saguir, se intentó dar solución a este problema y se nombró a cinco supervisores entre los transferidos que estaban en condiciones de ser designados. Pero esto fue resistido por los gremios, con mucho poder en la política provincial, y el gobierno debió dar marcha atrás con la medida. Es decir, hasta que no se de

¹⁰¹ Entrevista con Nora Madrazo, directora de Enseñanza Básica (Diciembre 2002).

¹⁰² Entrevista con Nora Madrazo, directora de Enseñanza Básica (Diciembre 2002).

solución a la falta de concursos para directores en el nivel medio, no se resolverá esta problemática.

En el nivel superior, a pesar de que hay dos cargos presupuestados, no hay supervisores porque desde el gobierno de Bussi no se volvieron a cubrir. La dirección de enseñanza privada tampoco tiene supervisores propios, sino que los comparten con la parte estatal, salvo para el nivel superior que es supervisado desde esta dirección. En lo atinente a la educación de adultos, hay 6 supervisores para escuelas de adultos (28) centros de educación de nivel primario (116), centros de capacitación laboral intensiva (8), centros de capacitación laboral (106), centros de educación productiva (223) y Centros de Apoyo Pedagógico (24). Esto implica alrededor de 84 escuelas por supervisor en promedio. En el nivel de enseñanza básica, este número desciende drásticamente siendo de 15 escuelas por supervisor y en media asciende por la situación antes descripta.

En conclusión, **no es posible hablar de un único sistema de supervisión** sino de distintas situaciones de acuerdo con la dirección de nivel a la que pertenezcan. El **cuerpo de supervisores de educación básica es un factor de poder** que proviene de la carrera docente y, como hemos dicho, funciona con una lógica propia resistiendo a los permanentes cambios que se plantean en la cúpula ministerial. Por otra parte, la **supervisión del nivel medio pone en evidencia las deudas pendientes en el sistema educativo**, por la **falta de concursos directivos** que permitan a los potenciales aspirantes reunir los requisitos del Estatuto, y la **fortaleza de los gremios** que se opusieron a la designación política entre los directivos transferidos que calificaban. **Las dos realidades polares de supervisión en estos niveles educativos también ponen de manifiesto el histórico interés del Estado provincial por la educación obligatoria por sobre la media.**

13.2 CONTROL Y EVALUACIÓN

El conocimiento que tienen los decisores políticos sobre el sistema educativo tucumano es insuficiente. Los mecanismos de control no fueron muchos, y los que existieron fueron impulsados desde Nación. De este modo, aquellos que tomaron decisiones se manejaron -en mayor medida- con los resultados de los operativos nacionales de evaluación y con operativos provinciales, cuando se han realizado.

En relación con el **control**, cuando se trataba de recursos nacionales se los sometía a los controles propios del Estado nacional, por medio de la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación. Además, si estos recursos provenían de fuentes de financiamiento internacional, como el Banco Mundial o el BID, también eran sometidos a las auditorías internas y externas de estas instituciones crediticias. En todos los casos los controles apuntaban a tres planos: manejo de los fondos con rendiciones de cuentas mensuales, controles de procesos y productos alcanzados con los recursos enviados.

Es importante aclarar, en este punto, que durante algunos años se comenzó con la implementación del Programa de Reforma para la Gestión Administrativa (PREGASE), que tenía entre sus objetivos conocer las dimensiones del sistema educativo y las características de sus docentes, alumnos y procesos para así tener un mayor control sobre el mismo. Esto, a su vez, permitiría planificar sobre la base de datos y problemas reales. Como ya se ha señalado,

el programa no terminó de implementarse y sus metas no fueron completadas. En consecuencia, la reorganización administrativa no se cumplió y la provincia se sigue manejando con déficit de información para tomar las decisiones de política educativa.

En relación con el control, resta apuntar que el sector privado no escapó a esta situación. Si bien se estableció la obligación de auditar por parte del Estado en el Decreto 2191/93, que rige para la educación de gestión privada, esto no ha sido reglamentado. Consecuentemente, y ante la falta de personal capacitado, la Dirección de Enseñanza Privada sólo hizo presentaciones sobre la aplicación de recursos que percibió y no realizó controles ni auditorías de manera sistemática, sino cuando hubo irregularidades.

En cuanto a los mecanismos de **evaluación**, Tucumán participó de los Operativos Nacionales, pero sus resultados no fueron utilizados para diseñar nuevas políticas o proyectos. También se realizaron dos operativos a nivel provincial en los años 2001 y 2002. Los resultados no fueron muy buenos ya que se registró un 48% de fracaso escolar, comprendiendo las situaciones de repitencia, sobreedad, etc. A diferencia de las evaluaciones nacionales, se trabajó de manera muestral seleccionando escuelas de las diversas zonas de supervisión. Las pruebas fueron elaboradas en la dirección de nivel en base a los cuadernos de los alumnos y las planificaciones de los docentes. Los evaluadores que se encargaron de tomar y corregir las pruebas eran los mismos docentes que realizaban estas actividades para alumnos de otros cursos. Esta evaluación permitió a los ministros tomar conciencia de la realidad de las escuelas tucumanas y generar algunas acciones para afrontarla.

Como se puede observar, no existe un dispositivo de control que funcione eficientemente en el sistema educativo tucumano y que permita a quienes diseñan las políticas tomar decisiones informadas. Los operativos de evaluación dan cuenta de algunas problemáticas que han intentado ser encaradas desde la cartera educativa. Estas dos cuestiones no corren por carriles separados, en tanto la falta de conocimiento de la estructura y su funcionamiento impide saber con qué herramientas se cuenta para afrontar los problemas más relacionados con la calidad y el tránsito de los alumnos por el sistema.

REFLEXIONES FINALES

A través del desarrollo del presente informe, en el marco del proyecto "Las Provincias Educativas", hemos intentado dar cuenta de la situación político educativa de la provincia de Tucumán en la década del '90. Por medio del recorrido analítico de los distintos gobiernos provinciales, hemos identificado a los principales actores claves que conformaron el mapa de poder en aquel período. El estudio de las dinámicas de relación entre ellos en los distintos ejes planteados en este trabajo nos han permitido avanzar hacia algunas reflexiones finales acerca de la política educativa tucumana inscripta en este marco provincial.

En primer lugar, considerando la historia política tucumana más reciente, es posible observar la **continuidad del peronismo en el gobierno desde la caída del último régimen militar** a comienzos de los años '80. Salvo por el interregno en el que gobernó Fuerza Republicana- en manos del General Bussi- entre 1995 y 1999, los destinos provinciales fueron conducidos por aquel partido nacional. Pero esta realidad no debe inducirnos a minimizar la importancia del bussismo en la provincia. Durante el régimen militar del '76, Bussi estuvo a

cargo del Ejecutivo provincial. A su vez, para comprender la situación política de la década del '90, resulta interesante señalar que los fenómenos revolucionarios que antecedieron al golpe militar del '76 y la dictadura que se instaló en la Nación se desarrollaron acentuadamente en la provincia. Esto contribuyó para configurar un **mapa político de oposición entre estas dos fuerzas**, que se manifestó en distintos hitos en la década.

Un punto crítico para analizar el posicionamiento de estas dos fuerzas políticas es la intervención federal con la que se inauguró el período bajo estudio. Con un gobierno peronista al mando, pero con la reciente reforma constitucional en la que había triunfado el proyecto del bussismo y en vistas a una renovación de autoridades, el gobierno nacional menemista intervino la provincia. La intervención federal podría explicar el triunfo de Ortega – un candidato extrapartidario peronista- en las elecciones siguientes. Esta etapa contribuyó a la preparación del terreno político para la entrada de Ortega, por medio de la explotación del pasado autoritario de Bussi. Otro ejemplo de esta disposición de fuerzas es el juicio político a Bussi, realizado hacia fines de la década, en el que se puso en tela de juicio la transparencia de su gestión pero subyacía un cuestionamiento a su protagonismo en la dictadura militar tucumana.

Este antagonismo en el terreno político entre el peronismo y el bussismo no se tradujo en el plano económico. Durante el gobierno de Bussi (1995-1999), se siguieron los lineamientos emprendidos por el gobierno de Ortega (1991-1995) que se correspondieron con las pautas emanadas del menemismo. **La dependencia de la provincia de las transferencias del gobierno nacional explican, en gran parte, esta concordancia en el plano económico.** En relación con las demás jurisdicciones, Tucumán es una de las diez provincias que mayor porcentaje de ingresos de origen nacional tiene, que representa alrededor del 76% de total provincial. Esto incidió para que el bussismo se alineara con las políticas económicas del gobierno central para ganarse su apoyo.

Para completar el mapa de los actores políticos claves es necesario destacar la importancia de dos sectores con poder en la provincia: los sindicatos y la Iglesia. Tradicionalmente, las sociedades del norte argentino se han caracterizado por su religiosidad y conservadurismo en las que la Iglesia como actor institucional tiene mucho peso. La estructura sindical de la provincia, por otra parte, también fue históricamente importante por su poder y participación en confederaciones nacionales.

Esta configuración del mapa de poder y las dinámicas que se sucedieron con los distintos gobiernos provinciales contribuyeron, en mayor medida, a la politización de lo educativo que a la formulación de política educativa. La centralidad de otras problemáticas para los gobiernos provinciales y el poco interés por las cuestiones relacionadas con la educación, junto al activo rol de los gremios, contribuyeron al frecuente recambio de las autoridades de la cartera educativa. Este hecho, sumado a las sucesivas modificaciones en la estructura administrativa del gobierno educativo, la falta de una ley de educación provincial adecuada a la Ley Federal, las numerosas pérdidas de días de clase y la conflictiva implementación de la reforma educativa dieron lugar a un panorama de desorden y a la falta de políticas educativas claras para la provincia.

A la ausencia de gobiernos con voluntad política para generar los cambios necesarios en este terreno se sumó la presencia de un arco gremial fuerte. En este sentido, el gremio docente mayoritario –ATEP- fue un actor clave en el terreno político educativo de la década. El nivel de conflictividad generado por los reclamos en torno de la cuestión salarial y laboral

de los docentes, su oposición a la Ley Federal y la defensa de los intereses de sus afiliados contribuyeron a la generación de un clima de conflictividad que le ha costado el cargo a más de un ministro. Es por ello que varios de los actores entrevistados durante el trabajo de campo han destacado la **co - responsabilidad del gremio en la situación educativa tucumana**. A partir de la fortaleza de este actor, fue imperativo para los sucesivos gobiernos pensar una estrategia para articular con él, que osciló entre la atención de sus reclamos salariales y laborales -como en el gobierno de Ortega con el blanqueo de alrededor de 10 sumas no bonificables en la boleta de sueldos y la realización de concursos-, por un lado, y la incorporación a las esferas de decisión, como en el gobierno de Miranda (1999-2003), por el otro.

A este panorama se agrega la preponderancia de las **líneas nacionales en materia de política educativa**. Uno de los hitos más importantes de la década en la relación entre el gobierno central y las jurisdicciones, junto a la transferencia de los servicios educativos medios, superiores y privados, fue la Ley Federal de Educación. A partir de su sanción en 1993, comenzaron a implementarse en las provincias las transformaciones en ella previstos. A través del apoyo de programas nacionales y equipos técnicos, Tucumán comenzó con este proceso por medio de la adaptación de los currículums provinciales a los aprobados en Nación, el reordenamiento de la oferta de formación docente y la adaptación de la estructura del sistema de manera progresiva. Los primeros años, con los gobiernos de Ortega y Bussi, esto no presentó serios conflictos, los cuales se hicieron presentes con la gestión de Miranda.

Al comienzo de su gobierno correspondía, por como se venía implementando la reforma educativa, la ampliación de la EGB 3 a todas las escuelas. La definición de las cajas curriculares y su consiguiente carga horaria, que repercutían en cuanto a si los docentes a cargo de estos cursos debían ser maestros o profesores, generaron un sinnúmero de conflictos que desembocaron en la constitución de dos grupos divididos en torno a la prosecución del avance de la reforma ya iniciada en el tercer ciclo o a su supresión. El arco gremial se fracturó quedando, por un lado, el gremio de los docentes ex primarios ATEP y, por el otro, los de educación media, técnica y privada. Este último grupo era apoyado por el sector privado, la Iglesia y los legisladores no peronistas y pretendía que se avanzara con la reforma en EGB 3 ya iniciada.

ATEP quería imponer el Plan Tucumano, que preveía un reordenamiento del sistema y devolvía el séptimo a los maestros, y lo logró. La afinidad del gobernador Miranda con la cúpula sindical permitió que el sindicato mayoritario impusiera su visión. Este hecho resultó en una serie de marchas y contramarchas, en un clima de paros y movilización social y el consecuente recambio de autoridades de la cartera educativa. A medida que se adoptaban diferentes disposiciones desde el Ministerio con respecto al tema, iban cambiando los titulares del gobierno educativo. Por su parte, la Iglesia también presionó para avanzar con la implementación de la reforma y logró la designación de un ministro afín a su postura. El tablero político volvió a sacudirse cuando ATEP obtuvo un nuevo recambio en el Ministerio por alguien más cercano a sus intereses. Finalmente, la gestión de la ministro Olga Morales implementó una mesa de trabajo, dispuesta por ley, en la que participaron distintos sectores de la comunidad educativa que fueron incorporados a las esferas de decisión para evitar el conflicto. Este tema nos muestra la importancia del sindicato ATEP y capacidad de ejercer su poder.

La Iglesia, otro factor clave de poder, también demostró sus capacidades ya que logró que los colegios que habían avanzado con la implementación de reforma pudieran continuar con ella. De todos modos, en el plano en el que más se evidenció su relevancia en la sociedad tucumana fue el curricular, donde se incluyó la formación religiosa en la enseñanza de todas las escuelas. Esto no constituye una innovación de la década sino que obedece a la importancia histórica de esta institución, plasmada en el mandato de formación religiosa presente tanto en la Constitución Provincial como en la desactualizada ley de educación provincial aún vigente.

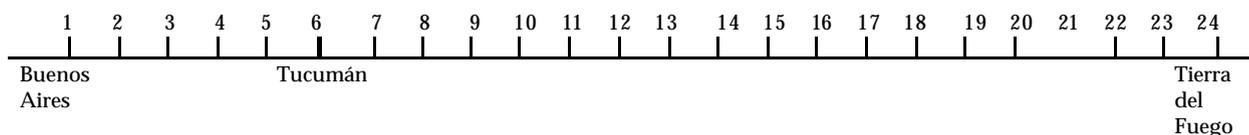
Como es posible observar, **el estudio del marco político en el que se posicionan los distintos actores de poder es determinante para analizar el terreno de la política educativa en la provincia.** La importancia de algunos actores como el sindicato docente mayoritario y la Iglesia, así como la dependencia del gobierno nacional y sus lineamientos son definitorios a la hora de pensar las dinámicas de poder que se dan en torno de la educación provincial. La cuestión educativa no fue central en las agendas de los diferentes gobiernos de la década y ello se tradujo en la falta de planificación educativa, el recambio frecuente de las autoridades del gobierno escolar, las modificaciones de las estructuras administrativas, la inexistencia de una ley de educación actualizada y la falta de un marco legal que unifique las condiciones laborales docentes. El proceso de implementación de la reforma educativa en la provincia es un punto interesante para analizar como se pusieron en juego todos estos factores.

ANEXO: TUCUMÁN EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

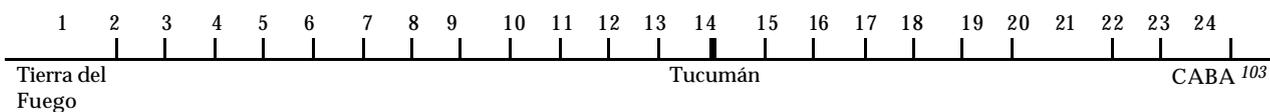
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

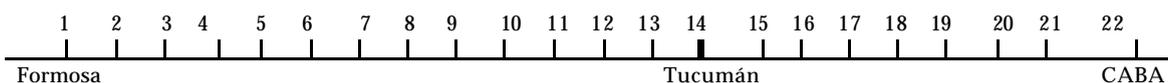
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



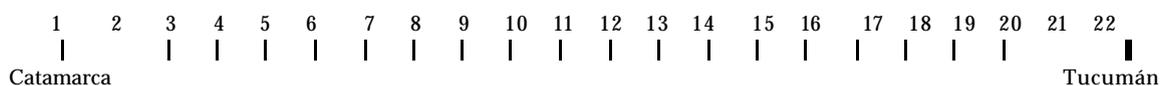
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

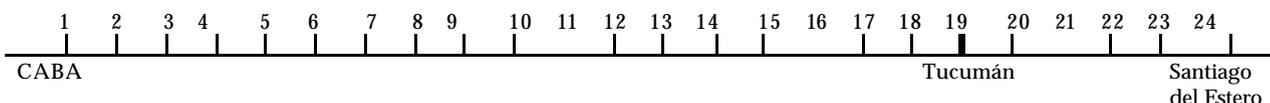


1.4. Tasa de variación porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001. (1)

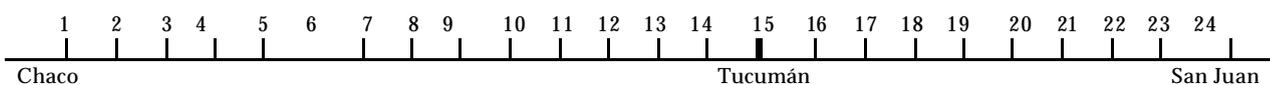


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

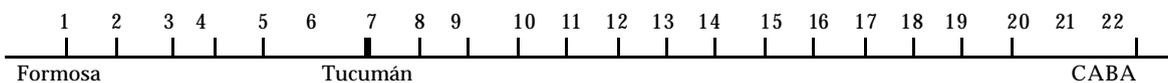
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



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

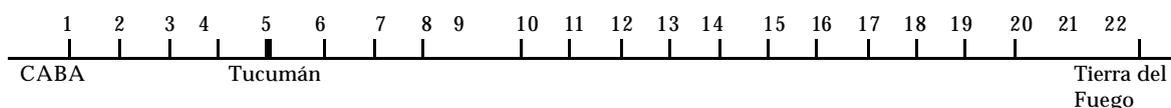


1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001. (2)

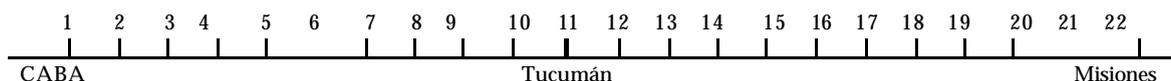


¹⁰³ Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

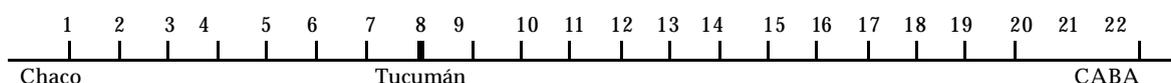
1.8. Tasa de variación porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.(2)



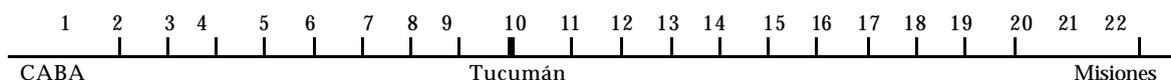
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001. (2)



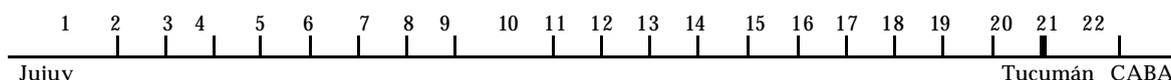
1.10. Tasa de variación porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001. (2)



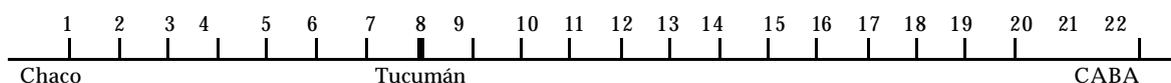
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001. (2)



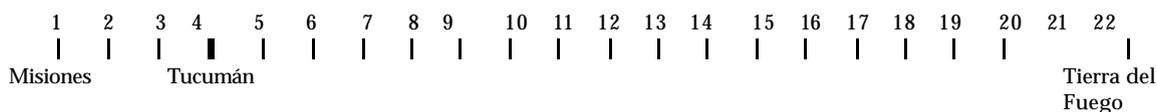
1.12. Tasa de variación porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.(2)



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



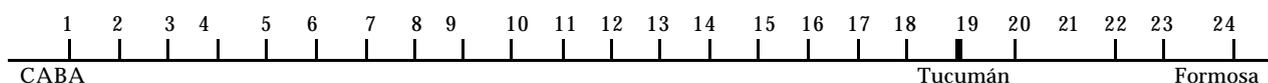
1.14. Variación porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001. (2)



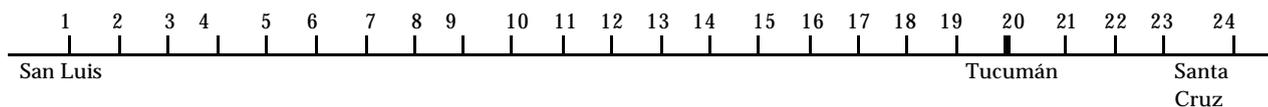
(2) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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

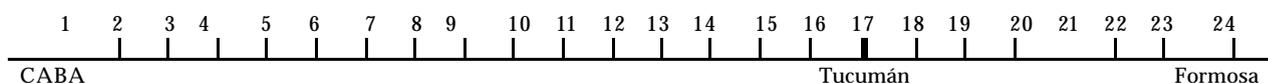
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



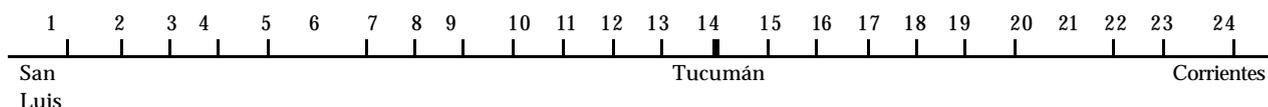
1.16. Tasa de variación del IDH. Años 1995-2000.



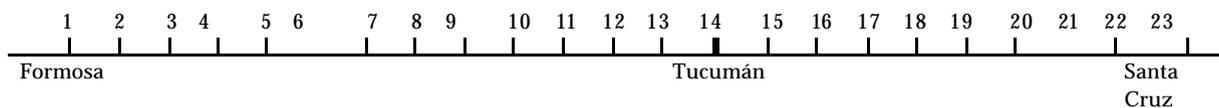
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



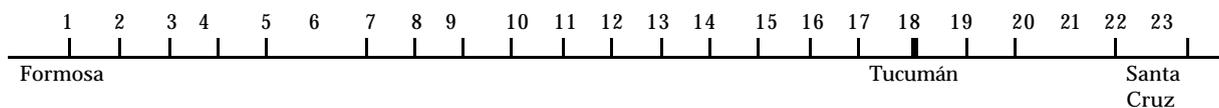
1.18. Tasa de variación del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

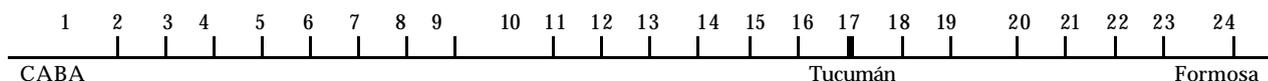


1.20. Tasa de variación de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (3)

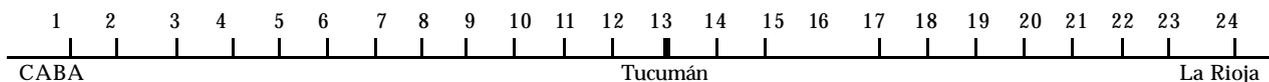


(3) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.



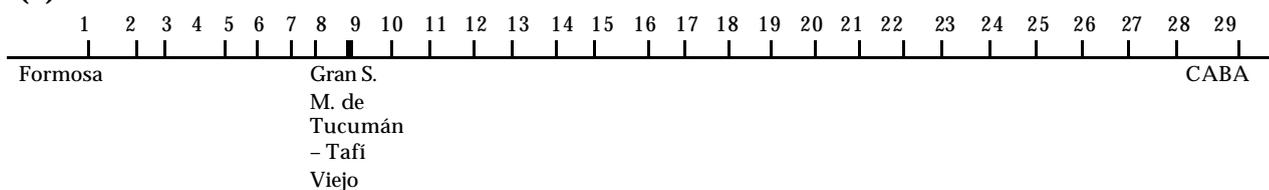
1.22. Tasa de variación de PBG per cápita. Años 1993-2000.



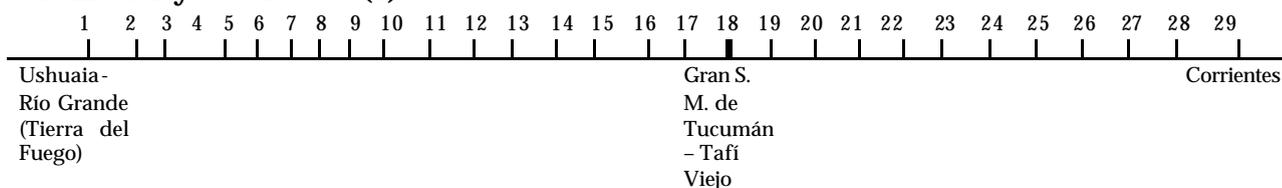
Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

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

(4)



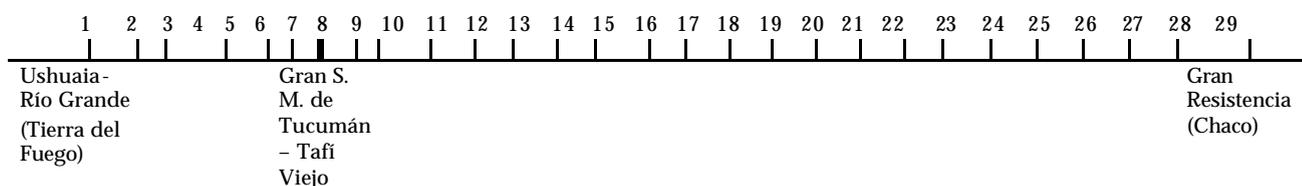
1.24. Tasa de variación porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



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



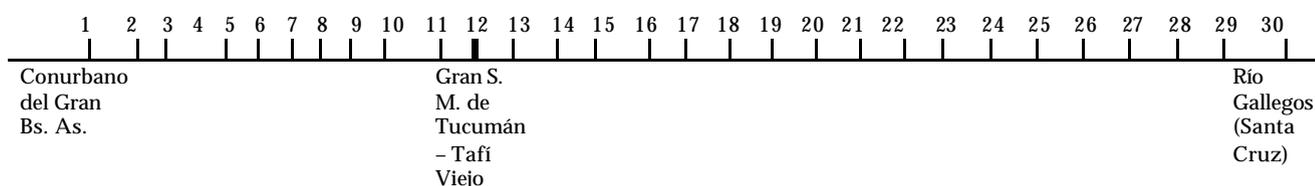
1.26. Tasa de variación porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



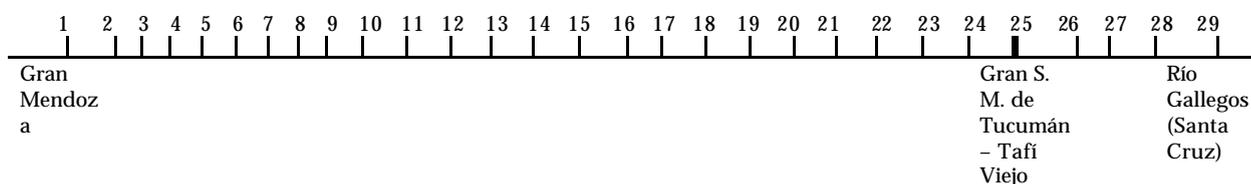
(4) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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

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



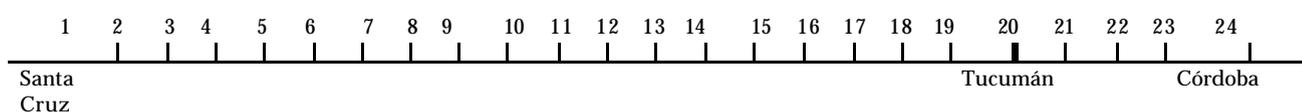
1.28. Tasa de variación porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (5)



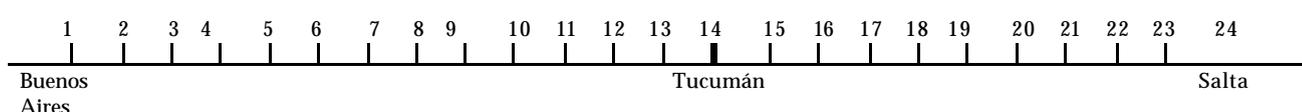
(5) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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

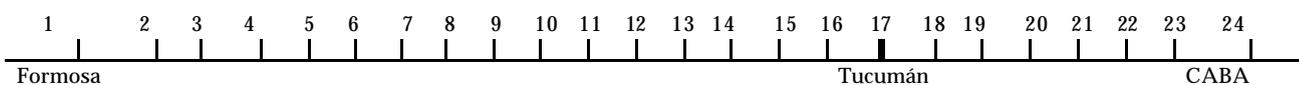
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



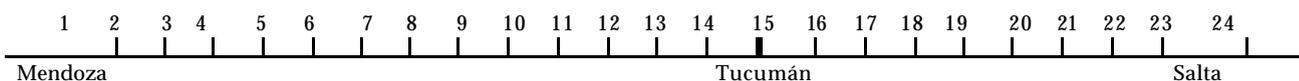
1.30. Variación porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



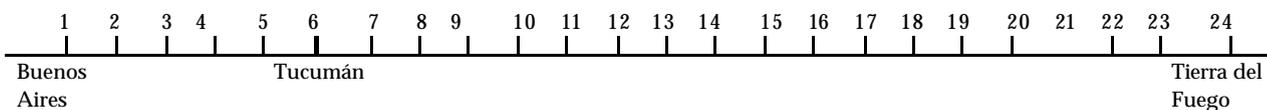
1.32. Tasa de variación de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



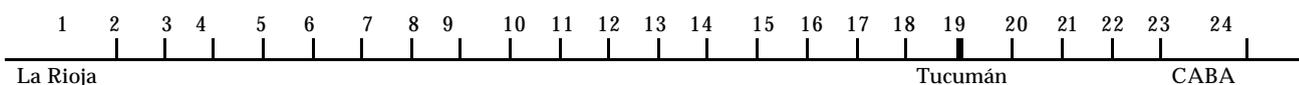
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2 CONTEXTO EDUCATIVO

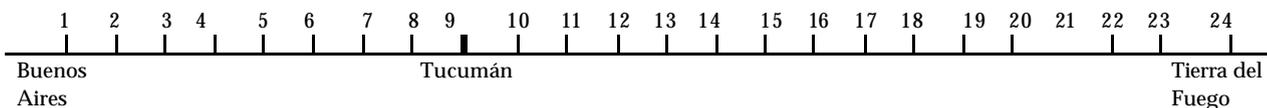
2.1. Cantidad de alumnos 2000



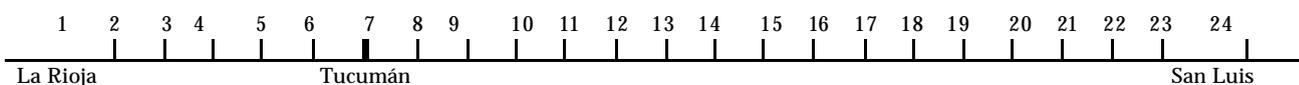
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

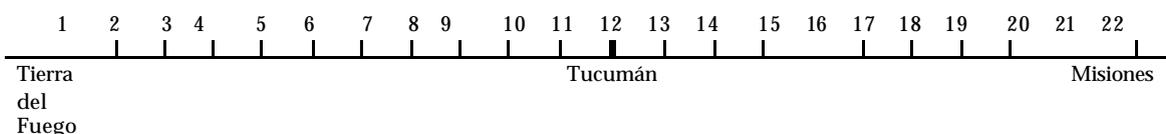


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

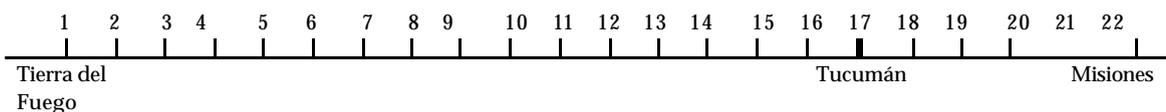


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

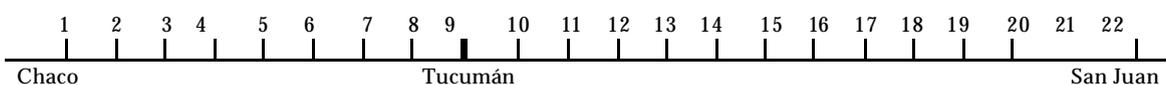
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001. (6)



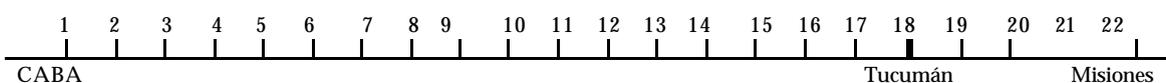
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001. (6)



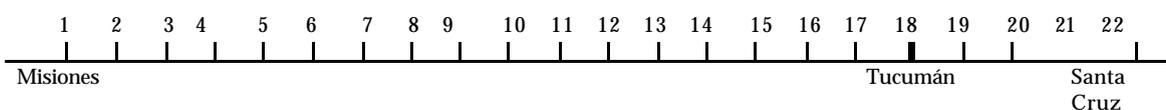
2.7. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001. (6)



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



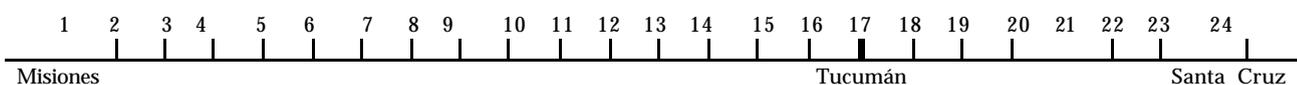
2.9. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001. (6)



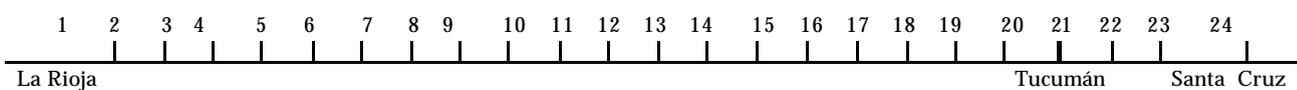
(6) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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

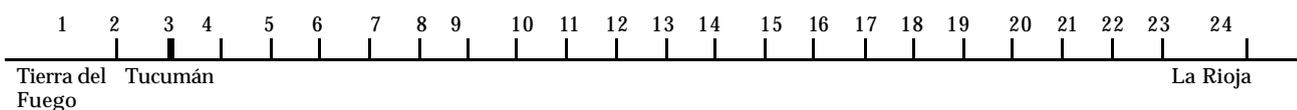
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



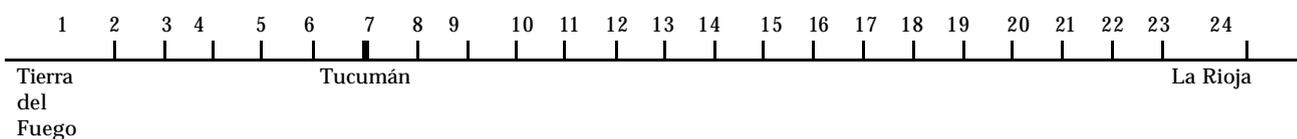
2.11. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



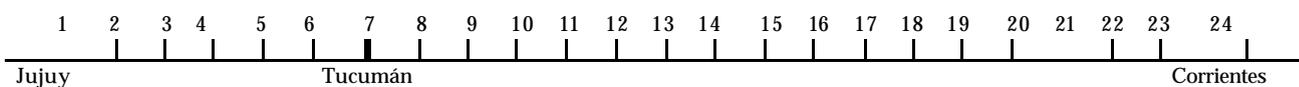
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



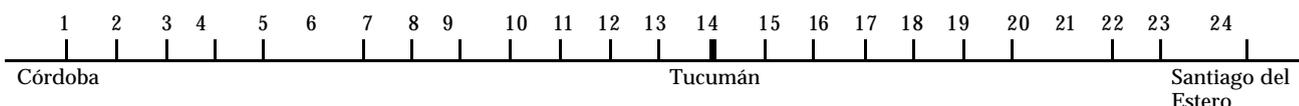
2.13. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



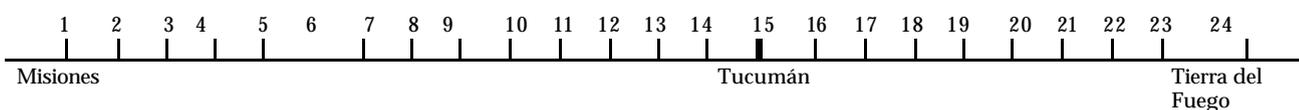
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



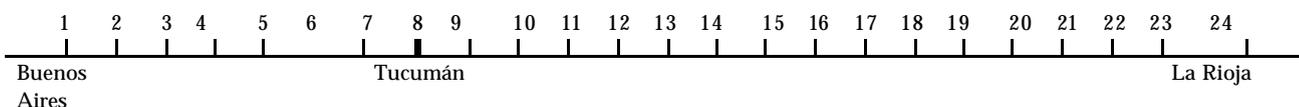
2.15. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



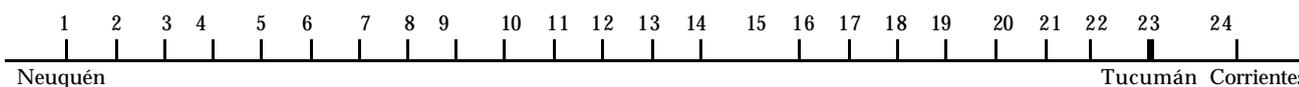
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



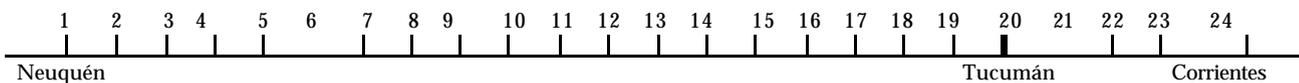
2.17. Variación porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



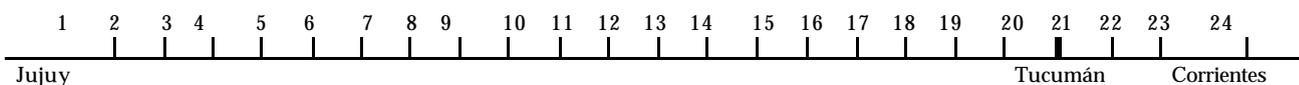
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



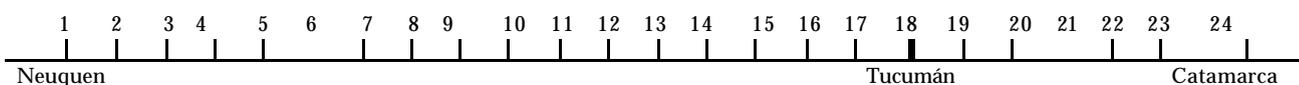
2.19. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

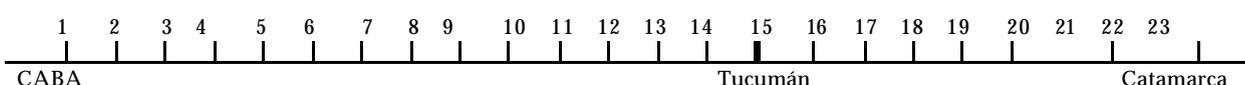


2.21. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

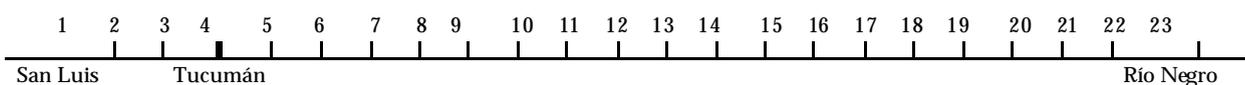


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

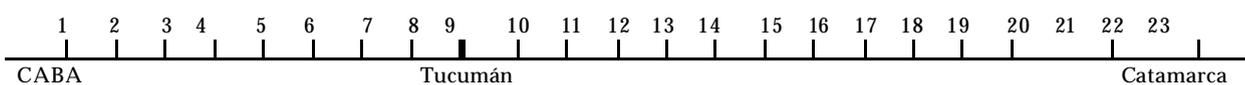
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(7)



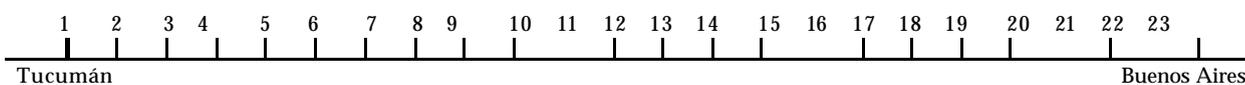
2.23. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (7)



2.24. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Año 2000. (7)



2.25. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación 5º año del secundario y 3º del Polimodal. Años 1996-2000. (7)

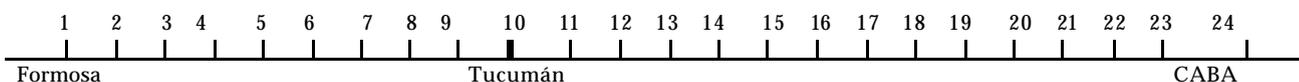


(7) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de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

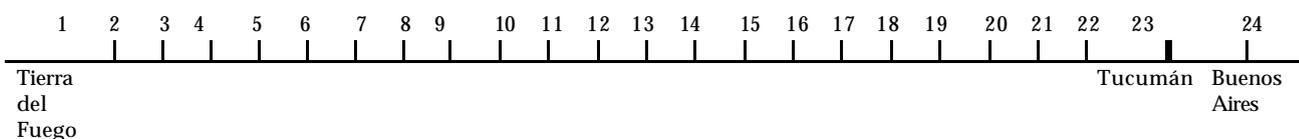
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

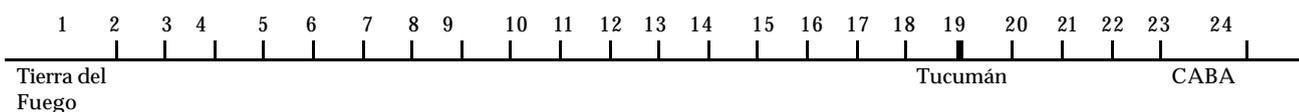
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

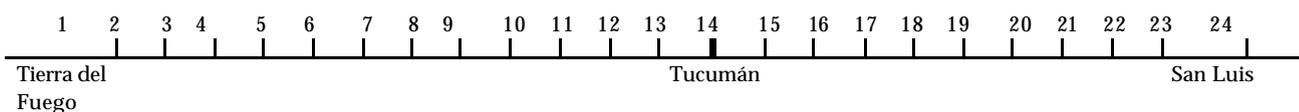


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

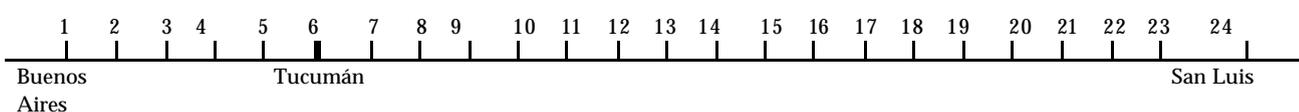


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

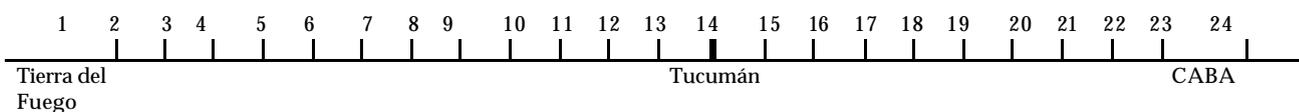
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

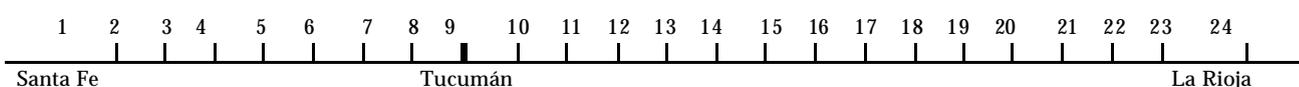


3.6. Variación porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

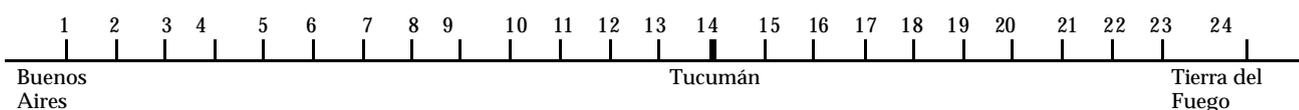


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

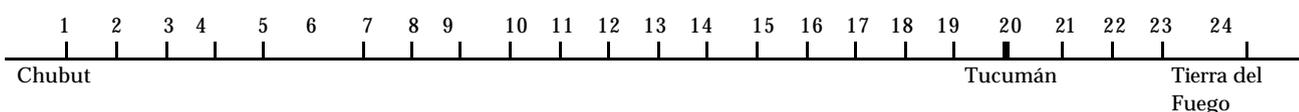
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



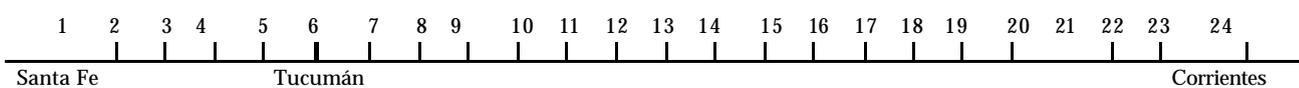
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



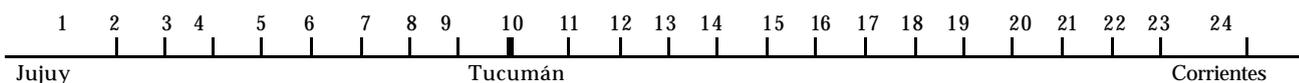
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



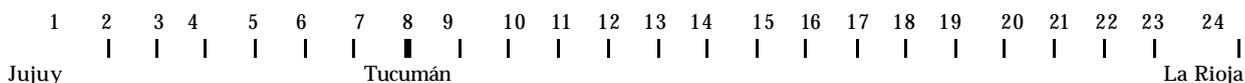
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

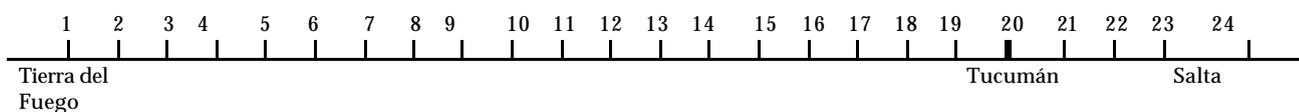


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

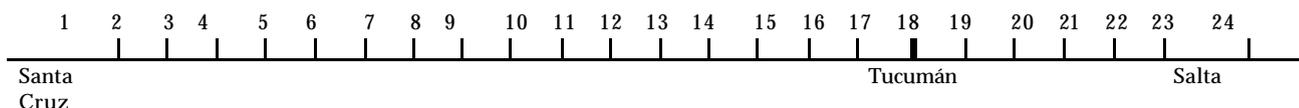


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

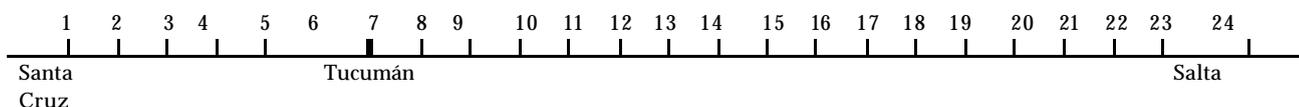


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



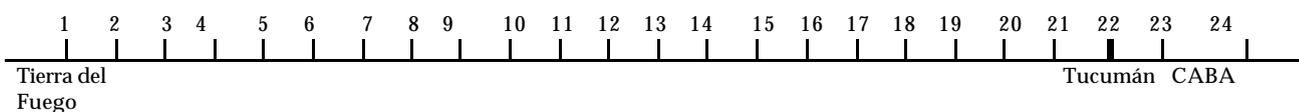
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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

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



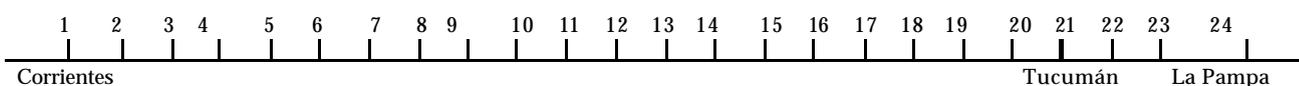
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

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

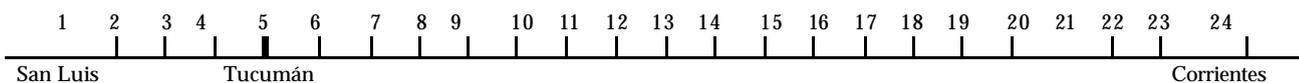


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

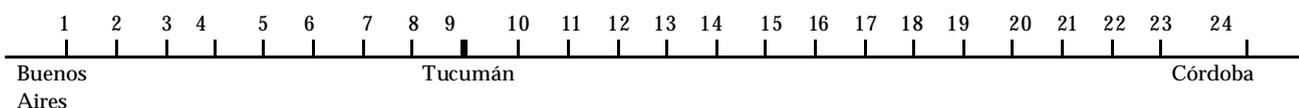
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



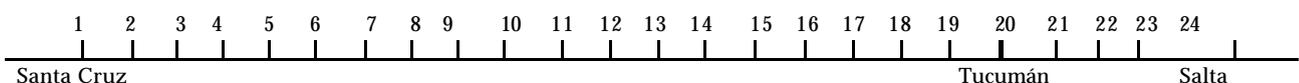
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



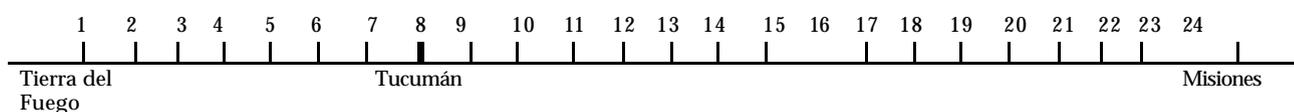
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4 POLÍTICAS LABORALES

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

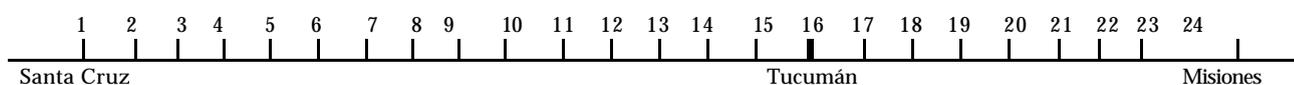


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

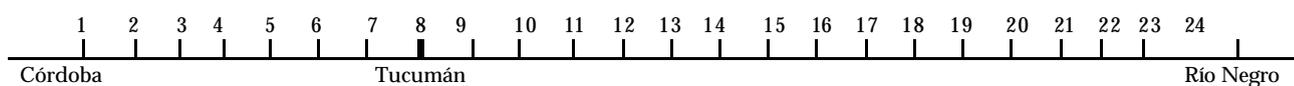


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

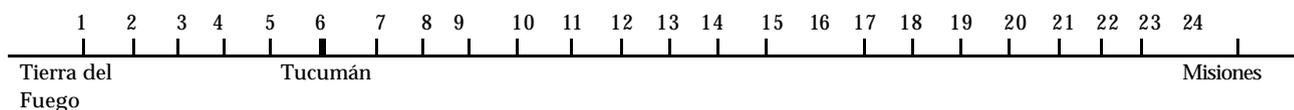
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



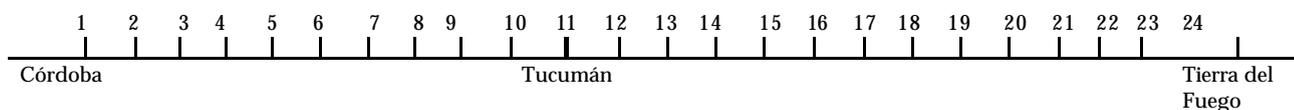
4.4. Variación porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

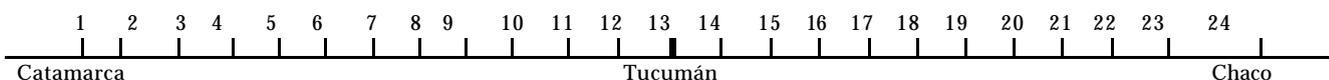


4.6. Variación porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

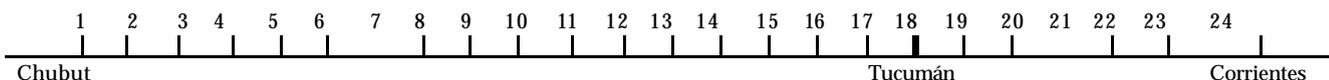


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



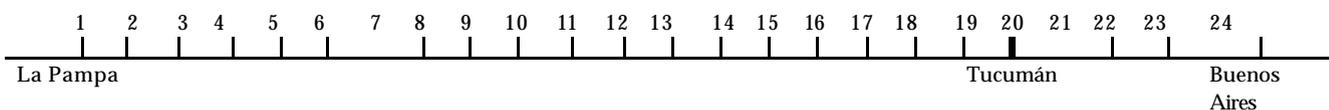
4.8. Tasa de variación del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



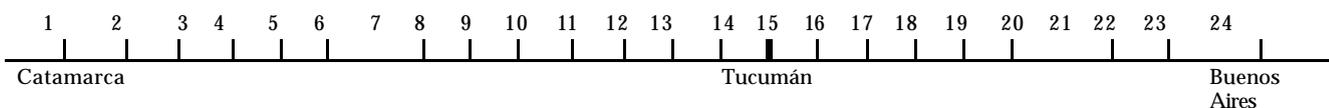
Fuente 4.7 – 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

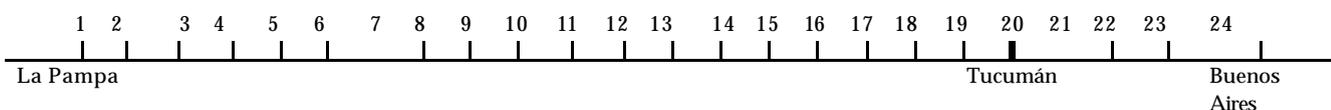
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (8)



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



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

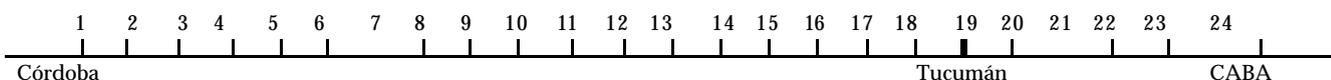


(8) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6 REFORMA EDUCATIVA

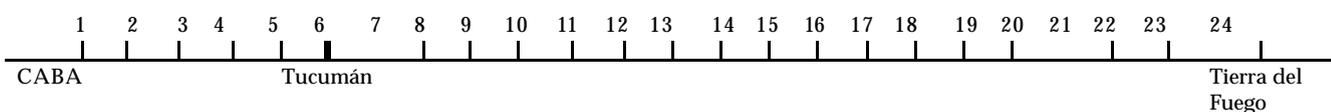
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



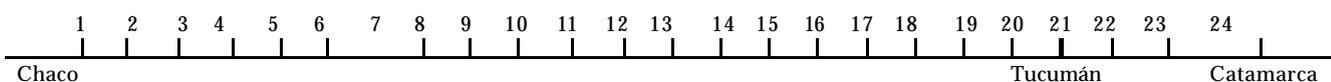
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7 DESIGUALDADES EDUCATIVAS

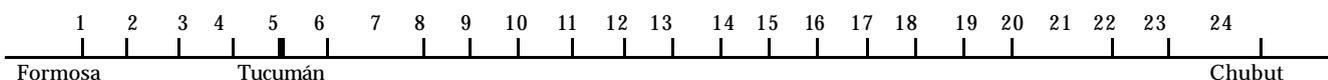
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



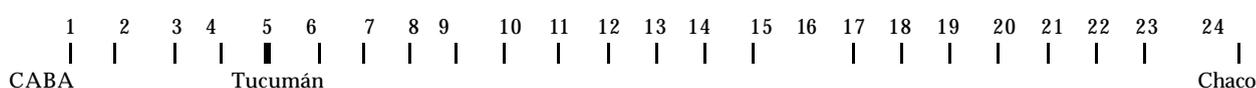
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



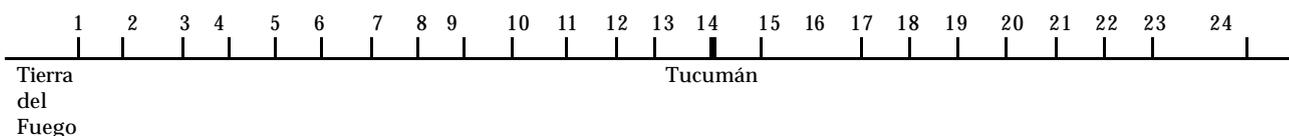
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8 SECTOR PRIVADO

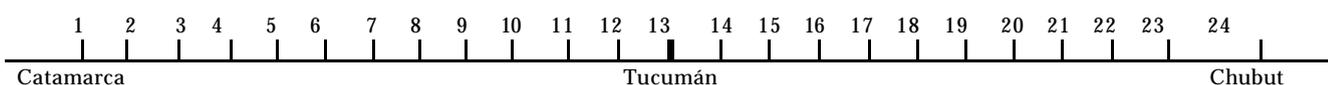
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



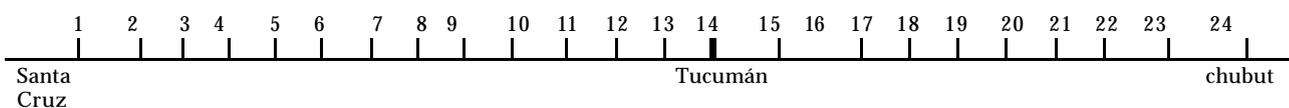
8.2. Variación porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



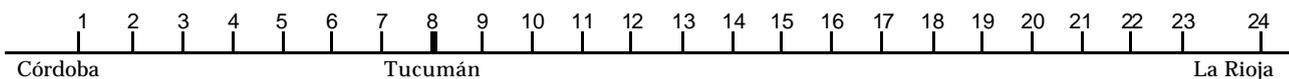
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



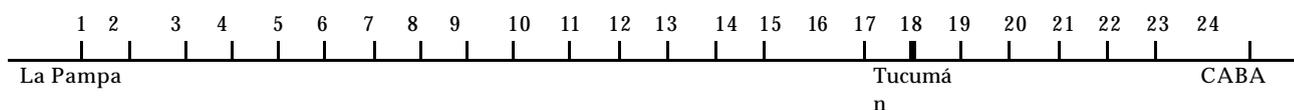
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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



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



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

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la Provincia de Tucumán.
- Cortez de Di Filippo, M. A., “La Educación en Tucumán a fines del segundo milenio”, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 1999.
- Fundación CIPPEC, “Análisis de la gestión administrativa del sistema educativo tucumano, Buenos Aires, 2000.
- Senén González, S. , “*Ajuste y Reforma Educativa: dos lógicas en pugna.*” Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de la Administración de la Educación. Universidad Campinas, Campinas, 1997.
- Suayter, M. A. , Ferreira, M. E., Ferreira, A., “Historia de la educación pública en Tucumán, 1880-1945” en Puiggrós Adriana (dirección): *Historia de la educación en la Argentina, La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires, 1993.
- Suayter, M. A. , Ferreira, M. E., Ferreira, A., “Historia de la educación pública en Tucumán, 1945-1985” en Puiggrós Adriana (dirección): *Historia de la educación en la Argentina, La educación en las provincias (1945-1985)*, Tomo VII, Galerna, Buenos Aires, 1997.
- Vargas, Luis, “Reformulación de la legislación docente en la provincia de Tucumán a partir de la Ley Federal de Educación”. Tesis para la Licenciatura en Gestión Educativa, Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2002.

ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Jorge Andrés Abbate, ex secretario de educación.
2. María Inés Agüero, secretaria general de APEM.
3. María Inés Aguirre de Bravo, presidenta de la Junta de Clasificación Inicial y Primaria.
4. Susana Alderete de Gon, Coordinación de Educación de Jóvenes, Adultos y Posprimaria.
5. Petrona Almaras, jefa de división de Fomento del Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual.
6. César Carlosiano, responsable informático y administrativo del Servicio de Asistencia Social Escolar.
7. Juan Castañeda, director de Enseñanza Privada.
8. Carlos Díaz, Dirección de Recursos Humanos.
9. Teresa Idelma Díaz de López, directora de Educación Media.
10. IsabelDulor de Ancajima presidenta de la Junta de Clasificación de Enseñanza Media,, Espe Superior, Posprimaria y Técnica Docente.
11. María E.Ferreyra, investigadora y profesora de la Universidad Nacional de Tucumán.
12. Atilio Gimeno, presidente del Consejo Superior de Educación Católica - Tucumán.
13. Teresa Hernández, secretaria general, SADOP – Tucumán.
14. Camilo Khoder, presidente de la Comisión de Educación y Cultura de la Legislatura de la provincia de Tucumán.
15. Ana M. Rita Lascano de Alves, ex secretaria de educación.
16. Enrique Lazarte, presidente de la Federación de Cooperativas Educativas del NOA.
17. Ana Lescano, directora de Recursos Económicos y Financieros.
18. Dora Macedo de Toscano, ex secretaria de educación.
19. Nora Madrazo, directora de Educación Básica.

20. Jorge Malmierca, ex ministro de educación y ex ministro de gobierno, justicia y educación.
21. Luis Martínez, director de Recursos Extrapresupuestarios.
22. Cristina Martini, secretaria adjunta de SADOP.
23. Susana Montaldo, ex directora general de educación.
24. Hugo Muroi, director general de Administración.
25. Luis Alberto Núñez, consultor PREGASE – Tucumán.
26. Gabriel Padilla, Coordinación de Educación de Jóvenes, Adultos y Posprimaria
27. Susana Peralta, directora de Planeamiento y Estadística.
28. Ernesto Rico, consultor PREGASE – Tucumán.
29. Julio Saguir, ex ministro de educación.
30. Francisco Salazar, director de Recursos Humanos
31. Zulema Salim, directora de Educación Superior.
32. María Suayter, investigadora y profesora titular de la Universidad Nacional de Tucumán.
33. Rodolfo Succar, legislador y miembro de la Comisión de Educación y Cultura de la Legislatura de la provincia de Tucumán.
34. Susana Tahuil, jefa del Servicio de Asistencia Social Educativa y Coordinadora del Programa Nacional de Becas Estudiantiles y Referente del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Alimentarios.
35. David Toledo, secretario adjunto de ATEP.
36. Lilian Urbieto, Coordinación de Educación de Jóvenes, Adultos y Posprimaria.
37. Luis Octavio Vargas, director de Asuntos Jurídicos.
38. Margarita Vélez de Guzmán, responsable del área Pos Primaria - Coordinación de Educación de Jóvenes, Adultos y Posprimaria.
39. Olegario von Büren, ex secretario de educación.

40. Clotilde Yapur, ex subsecretaria de educación.
41. Estella Beatriz Zamora de Galian, coordinadora de la puesta en marcha del Plan Jefes y Jefas de Hogar en el ámbito del Ministerio de Educación.
42. Braulio Zelarayan, colaborador del legislador Khoder.
43. Coordinadora técnica de la Cabecera Tucumán de la Red Federal de Formación Docente Continua.
44. Encargada del Centro de Documentación e Información Educativa – Tucumán.