

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Florencia Mezzadra

Noviembre de 2003

Informe Jurisdiccional N° 19

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1 INTRODUCCIÓN.....	8
2 CONTEXTO PROVINCIAL Y EDUCATIVO.....	10
2.1 LA CAÍDA ECONÓMICA Y SOCIAL DE UNA PROVINCIA MEDIA EN CRISIS.....	10
2.2 DATOS EDUCATIVOS.....	14
2.3 MAPA DE PODER.....	18
3 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN	19
3.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN	19
3.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN.....	26
4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO	27
5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	30
6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	34
6.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES	34
6.2 EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN EDUCACIÓN Y ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA CRISIS. 40	40
7 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	42
7.1 EL SALARIO DOCENTE COMO MEDIDA DE AJUSTE.....	42
7.2 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL.....	45
7.3 UNA FORMACIÓN DOCENTE QUE INTENTA SER "UNIVERSITARIA".....	48
8 RELACIONES CON LA NACIÓN.....	49
9 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	55
10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	57
10.1 LA ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS CURRICULARES PROVINCIALES.	57
10.2 LAS FUNCIONES TECNICO-PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	60
11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	62
12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN.....	66
13 REFLEXIONES FINALES	68
14 BIBLIOGRAFÍA.....	72
15 ENTREVISTAS REALIZADAS.....	91

RESUMEN EJECUTIVO

El análisis de la práctica política de la educación en la provincia de Entre Ríos durante la década en estudio requiere, en primera instancia, tener presentes la impronta que los sucesivos gobernadores impusieron a la vida política de la provincia durante dichos años. Sin embargo, es necesario destacar que las dinámicas políticas que operaron sobre el sistema educativo entrerriano se vieron atravesados por la lógica propia que lo inviste dadas sus dimensiones y la cultura organizacional de las instituciones encargadas de su administración.

La década analizada puede iniciarse en octubre de 1991 cuando, en el marco de una grave crisis provincial, el candidato por el PJ, Mario Moine, gana las elecciones para gobernador. Con un prestigio construido en función de su pasado como “empresario exitoso”, Moine llega a la gobernación con el objetivo de sanear la compleja situación financiera de la provincia, y lanza una serie de controvertidas medidas para contener el gasto -entre las cuales se incluye el despido de 2.600 empleados públicos. La gestión del mandatario priorizó la reforma del Estado de acuerdo con los postulados del entonces ministro de economía nacional, Domingo Cavallo, por sobre la negociación y el consenso y su figura fue perdiendo apoyo hasta convertirse, según algunos entrevistados, “*en un muerto político*”.

Al promediar la década Jorge Busti logra imponerse en las urnas por segunda vez (ya había gobernado la provincia entre 1987 y 1991) y quedar al frente de la gobernación entre 1995 y 1999. Al momento de asumir, Entre Ríos sufría una caída en sus ingresos de más de 35 millones de pesos y un aumento considerable en el índice de desocupación provincial. Esto, sumado al contexto internacional adverso producido por la Crisis del Tequila, implicó la necesidad de contener el gasto público mediante una Ley de Emergencia Económica. Si bien la lógica del equilibrio fiscal caracterizó los primeros años de su gestión, hacia el fin de su mandato esta política fue relegada y Busti legó a la gestión siguiente un fuerte déficit en las cuentas fiscales.

En 1999 se impone en las urnas por segunda vez, y a tono con el triunfo aliancista a nivel nacional, Sergio Montiel, un radical que había sido gobernador en la vuelta a la democracia. Acorde con el destino sufrido por la Alianza a nivel nacional, durante este período la historia entrerriana atravesó uno de sus momentos más conflictivos. A la crisis económica y fiscal -producida por la programación de la deuda contraída en el período anterior y el incremento de déficit, dadas las políticas de corte estatista que impulsó Moine en un contexto de desfinanciamiento- se le sumó la crisis política producto de un estilo de gestión personalista y confrontador, que enemistó a la sociedad entrerriana muy rápidamente con el gobernador.

Esta hostilidad estalló a mediados del año 2002, cuando se dejaron de pagar los sueldos a los empleados públicos, incluidos los subsidios al sector privado de la educación, en medio del caos político y económico, y en donde los atrasos salariales llegaron a superar los dos meses. Se desata de este modo una virtual guerra entre los diferentes sectores y el gobierno, que se expresa, entre otras cosas, en el pedido de juicio político a Sergio Montiel.

En efecto, a mediados de 2002 la Legislatura provincial inicia un pedido de juicio político al gobernador que pone en evidencia las rupturas no solamente con la sociedad entrerriana en general, sino también dentro de la misma clase política y, más aún, dentro de la propia Alianza provincial. Sin embargo una vez logrado el quórum en la Cámara de Diputados de Entre Ríos para su tratamiento, el juicio quedó sin efecto cuando sorpresivamente un diputado del partido justicialista votó en contra.

Así, se cierra una etapa de la historia del gobierno de Montiel y se inicia otra, con un nuevo presidente electo, Néstor Kirchner, quién llegaría a la provincia cinco meses después con un préstamo del Banco Mundial para pagar los salarios de los docentes provinciales y garantizar la continuidad del gobierno radical en la provincia hasta que culmine el mandato.

Entender estas cuestiones resulta central para poder comprender la manera en la cual estas lógicas se cuelean en el funcionamiento del sistema educativo (que no puede escapar a las mismas). A su vez, pensar las dinámicas que atravesaron al ciclo educativo en la provincia de Entre Ríos durante los noventa exige entender su compleja vinculación con las variables económicas que le sirven de contexto. Con 1.020.257 habitantes, Entre Ríos se ubica entre las siete provincias con mayor población en la Argentina. Si bien, el porcentaje de la población que vive con necesidades básicas insatisfechas no supera el 18% (Censo 2001) y el Índice de Desarrollo Humano indica que Entre Ríos se encontraba en el año 2000 en una situación "favorable" (PNUD, 2002), esta situación general oculta significativas desigualdades en el interior de la provincia. Por una parte, las diferencias a nivel territorial se expresan en una alta condición rural que supera a la media nacional por ocho puntos porcentuales, junto a una geografía que incluye una importante extensión al sur de la provincia que abarca un conjunto de islas del delta del río Paraná. Por otra parte, si en el total de la provincia el 18% de la población vive con necesidades básicas insatisfechas, en Paraná este porcentaje no alcanza los 12 puntos, mientras que en Federal y el Feliciano supera el 30%, y en Islas del Ibicuy asciende al 40%. Asimismo, en el año 2002 Entre Ríos era, después de Formosa, la segunda provincia con mayor brecha de ingresos –relación del ingreso del quintil más bajo dividido el ingreso del quintil más rico de la población– y una de las dos con más alto crecimiento respecto de este indicador entre los años 1995 y 2002. Estos altos niveles de desigualdades en el interior de la provincia se han profundizado debido a la crisis económica, social y política que, como describimos previamente, ha atravesado a Entre Ríos en los últimos años de los noventa y principios del siglo XXI.

En el plano específicamente educativo, un primer aspecto a tener en cuenta es que Entre Ríos tiene uno de los sistemas educativos más grandes del país: considerando todos los tipos de educación, en el año 2000 contaba con 332.112 alumnos, distribuidos en 2.131 establecimientos y atendidos por 190.396 horas cátedra y 19.553 cargos docentes. Con dicha matrícula, Entre Ríos se ubicaba entre las ocho provincias con mayor cantidad de alumnos en el sistema y entre las cuatro con mayor cantidad de establecimientos.

En relación con la mayoría de los indicadores educativos, la provincia continúa reproduciendo la media nacional, tanto en la tasa de promoción efectiva, repitencia, abandono interanual, sobreedad y egreso, tendencia que se mantiene para todos los niveles educativos. La misma tendencia se evidencia para los indicadores de calidad educativa, medidos por las pruebas nacionales de evaluación, con situaciones similares al promedio nacional.

Desde el punto de vista de la dinámica de poder en torno a las cuestiones educativas, la década en estudio puede ser periodizada en tres etapas claramente diferenciadas, que se identifican con cada uno de los gobernadores del período. Sin embargo, tal como mencionamos anteriormente, las dinámicas que atravesaron al ciclo educativo se enmarcan dentro de la particular cultura institucional provincial. La presencia en la misma Constitución Provincial de un Consejo General de Educación, y el respeto a su autarquía, ha impreso en la práctica política de la educación provincial su propio sesgo, especialmente dada la condición necesaria de poseer título docente para poder ser presidente del Consejo. El Consejo General de Educación se destaca por sus grandes dimensiones y por una estructura administrativa extremadamente burocrática que obstaculizan la eficiencia y eficacia en su relación con el sistema educativo. Asimismo, el origen educativo de todos los presidentes parece haberse manifestado en una priorización de las cuestiones propiamente educativas en detrimento de las presupuestario-administrativas.

El primero de los períodos analizados comprende la gestión de Mario Moine, en la cual el gobierno del sistema educativo se abocó principalmente a recibir a los servicios educativos transferidos por la Nación, proceso por demás conflictivo en una provincia caracterizada por una importante presencia de escuelas nacionales. En efecto, dado el desarrollo que en el territorio provincial había alcanzado el sistema de educación media y terciaria nacional, la provincia de Entre Ríos fue uno de los distritos que mayor cantidad de escuelas recibió como resultado de la culminación de la descentralización. Tal como se indicó anteriormente, si por un lado el gobierno estuvo abocado a la reducción del gasto estatal, por el otro la transferencia de las escuelas nacionales expandió significativamente la administración pública.

El segundo período se corresponde con el gobierno de Jorge Busti. Este puso a cargo del Consejo a Blanca Osuna quien gobernó el sistema con gran autonomía. El énfasis de su gestión estuvo puesto en la situación salarial de los docentes y en la implementación de la reforma impuesta por la aplicación de la Ley Federal de Educación. Con respecto al primer punto, Busti dispuso un aumento provisorio de \$40 y luego apoyó explícitamente el reclamo de CTERA en el Congreso Nacional para la creación de un fondo educativo. En relación con la implementación de la Ley Federal, en el contexto de la afluencia de los planes del Estado nacional y los programas con financiamiento internacional, Entre Ríos fue una de las jurisdicciones que aceptó la reforma educativa pero que dentro de los lineamientos generales se reservó cierto margen de autonomía. En efecto, si bien la Ley Federal de Educación fue implementada, los tiempos y formas en que la reforma se llevó adelante respondieron más a los condicionamientos políticos de la provincia que a las directivas del gobierno nacional.

Entre estos matices propios, los más importantes durante esta etapa fueron la prioridad que se le otorgó al EGB 3 ubicado en la ex escuela media y a la preservación y revalorización de la escuela agro-técnica. Los tiempos de la implementación también se adaptaron al contexto político provincial: recién en 1999 y luego de algunas experiencias piloto, el tercer ciclo se implementó en forma masiva. Esta etapa, al igual que la correspondiente a la implementación del Polimodal, se llevó adelante en el contexto de la crisis político-institucional que atravesara a la provincia a principio del siglo XXI, obstaculizando cualquier intento de consenso con vistas a transformar la educación entrerriana.

La tercer etapa de nuestra periodización abarcó la administración de Sergio Montiel, quien vio relegada su clara agenda político-educativa por la fuerte crisis político-institucional

en la que se vio sumida la provincia. A diferencia de su antecesor, cuya política educativa respondía, aunque con ciertas adaptaciones locales, a los lineamientos nacionales, Montiel había desarrollado una propuesta propia. Su plan de acción en esta materia incluía entre otras cuestiones la creación de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), la sanción de la Ley Provincial de Educación y la implementación de la escuela intermedia.

La gestión de Montiel encontró fuertes resistencias a nivel provincial. Diferentes sectores dentro del sistema educativo se opusieron a algunas de las medidas anteriormente mencionadas. Por un lado, el sector gremial vio amenazada la estabilidad laboral de sus representados ante la implementación de la escuela intermedia y la creación de la UADER. Por otro, la Iglesia se opuso a la inclusión dentro de la Ley Provincial de Educación de concursos públicos para el acceso a la docencia en las escuelas privadas.

Un análisis de las finanzas públicas entrerrianas y de las erogaciones en el sistema educativo nos muestra que este último ha seguido la tendencia de los ingresos y gastos provinciales, en los tres períodos destacados. Durante la primera parte de la década, la transferencia de los servicios de educación nacionales implicaron un aumento en el gasto del sector que fue acompañado por un incremento en los ingresos. La Crisis del Tequila en 1995 y el aumento del déficit provincial implicaron una reducción del gasto educativo. Durante la gestión de Montiel el recurrente déficit, el endurecimiento de los mercados de crédito, sumados a una caída de los ingresos del Estado, implicaron una crisis fiscal sin precedentes que desembocó, primero, en la creación de una “cuasi-moneda” (el Federal) para saldar obligaciones y finalmente, en la cesación de pagos a los empleados públicos, siendo el sector docente uno de los principales perjudicados.

En este contexto, los docentes entrerrianos asumieron una lucha por el cobro de sus salarios que implicó meses enteros de huelgas. Si bien la tendencia general durante el período en estudio fue la depreciación del salario – con el congelamiento de la antigüedad, el aumento del aporte previsional, la obligación de optar entre el cobro adicional por zona o por transporte, el cobro de parte del salario en “federales” y el pago atrasado- el reclamo se había concentrado, a principios de la década, fundamentalmente en el aumento salarial y, a mediados de los noventa, en exigir el pago a término e impedir la depreciación salarial. Durante la gestión de Montiel, en cambio, la lucha fue aún más básica: en el marco de la virtual parálisis de la educación, los docentes debieron abocarse a lograr que el Estado pagara los haberes.

Para concluir, más allá de esta periodización, debemos destacar el rol de dos actores significativos dentro del sistema entrerriano: el sindicato mayoritario y el sector privado. Con relación al primero, AGMER (Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos) ocupa un espacio central en la práctica política de la educación provincial dado su lugar clave en los ámbitos de toma de decisión. Uno de los cuatro miembros que conforman el Consejo General de Educación es elegido por este gremio. Como sindicato afiliado a CTERA, la posición de AGMER frente a las cuestiones de política educativa exceden lo exclusivamente laboral, ya que se concibe a la lucha gremial como parte de una lucha política más amplia. La oposición a la implementación de la reforma educativa y la convocatoria a congresos “en defensa de la escuela pública” dan cuenta de ello. Asimismo, si bien el paro ha sido la principal herramienta de lucha, la presencia en los medios de comunicación durante la etapa más álgida de la implementación de la Ley Federal, el lobby en la Legislatura durante la sanción

de la Ley Provincial de Educación, y el pedido de juicio político al gobernador han sido otros de los instrumentos de protesta utilizados.

En relación con el segundo actor, si bien el sector de enseñanza privada en Entre Ríos es relativamente importante, tanto en porcentaje de alumnos y establecimientos que pertenecen a este subsistema como en los recursos transferidos al sector, la incidencia política de sus representantes no ha sido una característica estructural del período estudiado sino que ha variado a lo largo de los gobiernos provinciales. Así, mientras que durante los gobiernos de Moine y Busti el sector gozaba de relaciones cordiales con el Estado, la llegada de la Alianza al poder marcó un quiebre en este sentido, no solamente por las diferencias político-ideológicas, sino también por la crisis económica y política que sufrió la provincia, la cual alcanzó todos los ámbitos del sistema educativo, incluyendo las escuelas privadas.

En suma, las tres etapas identificadas con cada uno de los gobernadores del período (Moine con la transferencia de las escuelas, Busti con la implementación de la Ley Federal y Montiel con el estallido de una inédita crisis político-institucional); las grandes dimensiones del sistema educativo entrerriano, así como la lógica propia que le imprime la cultura organizacional del Consejo General de Educación permiten explicar y comprender las principales dinámicas desplegadas en torno de la cuestión educativa en la provincia.

1 INTRODUCCIÓN

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 la fundación 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.

Para ello se han realizado entrevistas a los actores más relevantes ligados a cada sistema educativo provincial (ex ministros de educación, funcionarios del ministerio, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.) así como también se ha llevado adelante un pormenorizado análisis de una completa base de datos estadísticos -entre otras fuentes- que han permitido tener una perspectiva comparada de las diversas jurisdicciones.

El presente trabajo es uno de los 24 informes desarrollados en el marco de este proyecto. El mismo presenta un recorrido en distintos ejes que atraviesan la situación política educativa de la provincia, que se resumen a continuación.

El presente informe provincial se inscribe dentro del proyecto de investigación “Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas”¹, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este proyecto es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, es decir, aquellas dinámicas, técnicas, tácticas y mecanismos vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que están alineados en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la 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 el abordaje de esta cuestión se asume la hipótesis de que las decisiones de política educativa están atravesadas por relaciones de poder, y es allí donde pueden hallarse las más profundas claves explicativas de las mismas. Es por ello que este estudio de caso se plantea un análisis esencialmente cualitativo e histórico, que, apoyado en una serie de datos y estadísticas, busca reflexionar acerca de los elementos claves de la práctica política de la educación en la provincia, como espacio primordial de acción macro-estatal 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

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

facilita el abordaje comparado posterior de los casos provinciales, es por ello que se la ha adoptado, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivados tanto de su desarrollo en la provincia como de las posibilidades abiertas en términos estrictamente metodológicos.

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

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

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

2 CONTEXTO PROVINCIAL Y EDUCATIVO

2.1 LA CAÍDA ECONÓMICA Y SOCIAL DE UNA PROVINCIA MEDIA EN CRISIS

La práctica política de la educación no es un aspecto aislado de la realidad económica, cultural social y política de la vida entrerriana, por eso, antes de adentrarnos en nuestra temática específica resulta imprescindible considerar los principales rasgos estructurales de la provincia. En términos generales, Entre Ríos se caracteriza por ser una provincia media en cuanto a su desarrollo económico y al nivel de vida de su gente, debido fundamentalmente a su ubicación geográfica en el centro del país, a su estructura productiva en base a la agroindustria y a sus dimensiones. Sin embargo, el siglo XXI comenzó en esta provincia con una profunda crisis social, económica y política que pone en cuestionamiento este estatus medio. En el presente apartado analizaremos estas características centrales a partir de una serie de datos estadísticos que brindan una primera aproximación a la realidad entrerriana.

Para introducirnos en el contexto provincial, cabe señalar ante todo sus dimensiones: con 1.020.257 habitantes, Entre Ríos se ubica entre las siete provincias con mayor población en la Argentina (ver cuadro 1), si bien es una de las seis jurisdicciones con menor crecimiento porcentual en su cantidad de pobladores en el último período intercensal². Sus dimensiones son fundamentales para comprender no solamente su nivel de desarrollo económico y social sino también para analizar los procesos políticos de esta provincia.

En términos macroeconómicos, Entre Ríos se encuentra dentro del grupo de las provincias medias del país, lo que evidentemente atraviesa y pone condiciones a su desarrollo social y político, y determina las características de su población. En primer lugar, su Producto Bruto Geográfico (PBG) alcanzaba en el año 2000 los 5.777 millones de pesos (CEPAL, 2003) y representaba el 3.25% del PBI nacional, convirtiendo a la provincia en la sexta con mayor producto³. La estructura productiva provincial está compuesta fundamentalmente por actividades primarias y agroindustriales, lo que explica en gran medida la alta condición rural de los entrerrianos, que supera a la media nacional por ocho puntos porcentuales. Esta alta ruralidad, junto a una geografía que incluye una importante extensión al sur de la provincia, abarcada por un conjunto de islas del delta del río Paraná, supone uno de los grandes desafíos para el sistema educativo provincial.

² Ver anexo, pag. 71.

³ Ver anexo, pag. 71.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Entre Ríos	Media Región Centro	Media País	Entre Ríos	Media Región Centro	Media País	Entre Ríos	Media Región Centro	Media País
Cantidad de habitantes	1.020.257	4.429.148	1.345.718	1.156.799	4.760.647	1.509.331	13,4	7,5	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	277.364	1.050.927	347.756	295.683	1.060.289	366.835	6,6	0,9	5,5
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	5,4	3,2	5,7	3,4	2,1	3,9	-37,6	-34,7	-31,2
	Entre Ríos	Total Región Centro	Total País	Entre Ríos	Total Región Centro	Total País	Entre Ríos	Total Región Centro	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	20,6	15,9	19,9	17,6	14,5	17,7	-14,6	-8,9	-11,3
% de la población que vive en zonas urbanas	77,6	92,8	87,2	82,3	94,4	89,3	6,0	1,7	2,4
% de la población con primaria completa	68,2	79,4	76,3	77,5	84,8	82,1	13,7	6,8	7,6
% de la población con secundaria completa	21,7	27,6	25,6	29,0	35,7	33,2	34,0	29,6	29,6

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

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

En lo que se refiere al nivel de vida de su gente, Entre Ríos se caracteriza, nuevamente, por ser una provincia media. En primer lugar, el porcentaje de la población que vive con necesidades básicas insatisfechas no supera el 18%. En segundo lugar, el Índice de Desarrollo Humano indica que Entre Ríos se encontraba en el año 2000 en una situación "favorable" (PNUD, 2002). En tercer lugar, el ingreso *per capita* se mantiene en el rango de la media nacional (\$4.010 en la provincia frente a \$4.946 en el promedio nacional), aun cuando se encuentra muy por debajo de la media regional –dado el sesgo producido por la Ciudad de Buenos Aires, con un ingreso *per cápita* superior a los \$12.300.

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Entre Ríos	Media Región Centro	Media País	Entre Ríos	Media Región Centro	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,77	0,80	0,78	3,6	3,6	3,9
IDH ampliado	0,53	0,66	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	4.010	6.321	4.946	38,6	40,6	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Entre Ríos	Media Región Centro	Total País	Entre Ríos	Media Región Centro	Total País
Brecha de ingresos*	32,3	23,2	20,4	176,1	102,6	77,4
Tasa de desempleo	15,4	17,5	17,8	16,7	4,3	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.

Sin embargo, un análisis en el interior de la provincia muestra que la población se caracteriza por altos niveles de desigualdades. Por una parte, estas desigualdades tienen un carácter eminentemente territorial. Tal como se desprende del cuadro 3, si bien en el total de la provincia el 18% de la población vive con necesidades básicas insatisfechas, en Paraná este porcentaje no supera los 12 puntos, mientras que en Federal y el Feliciano supera el 30%, y en Islas del Ibicuy asciende al 40%. Por otra parte, en el año 2002 Entre Ríos era, después de Formosa, la segunda provincia con mayor brecha de ingresos –relación del ingreso del quintil más bajo dividido el ingreso del quintil más rico de la población– y una de las dos con más alto crecimiento respecto de este indicador entre los años 1995 y 2002⁴.

⁴ Ver anexo, pag. 71.

Cuadro 3 – Población con NBI por departamento. Año 2001.

Departamento	% de población con NBI	Departamento	% de población con NBI
Paraná	11,3	Guaquay	19,2
Guaquaychú	12,7	San Salvador	20,1
Uruguay	12,9	Federación	20,5
Diamante	13,0	Villaguay	24,1
Colón	13,4	Concordia	25,7
Nogoyá	14,9	La Paz	29,6
Tala	16,7	Federal	30,5
Total	17,6	Feliciano	34,0
Victoria	18,8	Islas del Ibicuy	38,9

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

Estos altos niveles de desigualdades en el interior de la provincia se han profundizado debido a la crisis económica, social y política que ha atravesado a Entre Ríos en los últimos años de los noventa y principios del siglo XXI: entre 2000 y 2001 el nivel de ingresos *per cápita* descendió casi un 23% y, en 2001, la brecha de ingresos tuvo un crecimiento del 40% como consecuencia de la pérdida de ingresos del quintil más pobre. Por último, los indicadores de pobreza e indigencia traducen innegablemente este declive económico y este nivel de desigualdad: hacia mayo de 2002 Concordia era el aglomerado urbano con mayor porcentaje de población viviendo bajo la línea de indigencia, y el segundo con mayor proporción de pobres, solamente superada por Formosa⁵. Las diferencias entre Paraná, una ciudad que vive en base al empleo público, y Concordia expresan otra importante dimensión en las desigualdades de la provincia.

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

	Mayo 2001		Mayo 2002		Variación	
	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza	Bajo la línea de indigencia	Bajo la línea de pobreza
Concordia	25,2	57,5	45,8	71,7	81,7	24,7
Gran Paraná	13,1	40,3	29,4	59,6	124,4	47,9
Total aglomerados urbanos	11,6	35,9	24,8	53,0	114	48

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares

En suma, al mostrar las diferentes realidades en el interior de la provincia, tanto en términos geográficos (distintos departamentos o la dualidad Paraná-Concordia) como en términos distributivos (brecha de ingresos), se complejiza el análisis de los indicadores macroeconómicos que ubican a Entre Ríos como una provincia de desarrollo "medio" o como una provincia en una situación "favorable".

⁵ Ver anexo, pag. 71.

2.2 DATOS EDUCATIVOS

Para contextualizar el sistema educativo provincial, un primer aspecto a tener en cuenta es que Entre Ríos tiene uno de los sistemas educativos más grandes del país: **considerando todos los tipos de educación, en 2000 contaba con 332.112 alumnos, distribuidos en 2.131 establecimientos y atendidos por más de 190.396 horas cátedra y más de 19.553 cargos docentes.** Con dicha matrícula, Entre Ríos se ubicaba entre las ocho provincias con mayor cantidad de alumnos en el sistema y entre las cuatro con mayor cantidad de establecimientos. El siguiente cuadro refleja las dimensiones del sistema educativo entrerriano según nivel y sector:

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000.

			Público			Privado			
			2000	%		2000	%		
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	2.131	1.846	86,6		285	13,4		
	Alumnos	332.112	258.389	77,8		73.723	22,2		
	Cargos Docentes	19.553	15.673	80,2		3.880	19,8		
	Hs. Cátedra *	190.396	149.479	78,5		40.917	21,5		
Educación Común	Total	Establecimientos	1.805	1.548	85,8		257	14,2	
		Unidades Educativas	3.354	2.826	84,3		528	15,7	
		Alumnos	313.574	241.422	77,0		72.152	23,0	
		Cargos Docentes	18.170	14.720	81,0		3.450	19,0	
		Hs. Cátedra *	182.652	141.883	77,7		40.769	22,3	
	Inicial	Unidades Educativas	1.143	997	87,2		146	12,8	
		Alumnos	34.395	24.659	71,7		9.736	28,3	
		Cargos Docentes	1.571	1.170	74,5		401	25,5	
		Hs. Cátedra *	67	22	32,8		45	67,2	
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	1.313	1.172	89,3		141	10,7	
		Alumnos	154.041	121.084	78,6		32.957	21,4	
		Cargos Docentes	11.506	9.415	81,8		2.091	18,2	
		Hs. Cátedra *	558	51	9,1		507	90,9	
	EGB 3	Unidades Educativas	540	417	77,2		123	22,8	
		Alumnos	63.742	49.230	77,2		14.512	22,8	
		Cargos Docentes	1.515	1.302	85,9		213	14,1	
		Hs. Cátedra *	75.075	58.229	77,6		16.846	22,4	
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	268	184	68,7		84	31,3	
		Alumnos	43.186	32.717	75,8		10.469	24,2	
		Cargos Docentes	3.092	2.517	81,4		575	18,6	
		Hs. Cátedra *	80.392	63.684	79,2		16.708	20,8	
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	90	56	62,2		34	37,8	
		Alumnos	18.210	13.732	75,4		4.478	24,6	
		Cargos Docentes	486	316	65,0		170	35,0	
Hs. Cátedra *		26.560	19.897	74,9		6.663	25,1		

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

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

En cuanto a la evolución en las dimensiones del sistema, Entre Ríos se encuentra entre las seis provincias con menor crecimiento porcentual en la cantidad de alumnos (7.37%) y, paradójicamente, entre las ocho jurisdicciones con mayor crecimiento porcentual en la cantidad de establecimientos (5.6%). Una posible explicación de esta interesante contradicción radica quizás en la creación de la "escuela intermedia" para el tercer ciclo de la educación general básica, aspecto que se analizará con mayor detenimiento en el apartado referido a la reforma educativa.

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	309.329	242.007	67.322	332.112	258.389	73.723	7,37	6,77	9,51
Establecimientos	2.018	1.742	276	2.131	1.846	285	5,60	5,97	3,26
Alumnos/establ.	153	139	244	156	140	259	1,67	0,75	6,05

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

En cuanto a los indicadores de la "performance" del sistema educativo, cabe detenerse, por un lado, en los indicadores referidos al tránsito de los alumnos por el sistema y, por otro, a los que conciernen a la calidad educativa. Comenzando por los primeros, **Entre Ríos puede describirse como una provincia "media" en casi todos los indicadores analizados**. En primer lugar, la tasa neta de escolarización en cada uno de los niveles de la educación básica no se destaca por su situación favorable ni desfavorable tanto en lo referido a los valores relevados en el año 2001 como a su evolución en el último período intercensal.

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991- 2001	
	Entre Ríos	Media Nacional*	Entre Ríos	Media Nacional*
Inicial	76,9	75,8	s/d	s/d
Primario	95,0	94,8	-1,0	-0,7
Secundario	65,4	66,3	14,9	15,3

Nota *: Datos provisorios ya que no se dispone de información para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero debido a que aun no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC

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.

En los indicadores educativos referidos a los alumnos incorporados al sistema, la provincia continúa reproduciendo la media nacional, tanto en la tasa de promoción efectiva, repitencia, abandono interanual, sobreedad y egreso, tendencia que se mantiene para todos los niveles educativos. De todas maneras, resulta necesario remarcar algunas

excepciones, como por ejemplo la alta tasa de repitencia en los dos primeros ciclos de la educación general básica (9,9%) -Entre Ríos es la cuarta provincia con más grave situación en este sentido-.

En cuanto a la evolución de los indicadores contemplados, **el recorrido de los alumnos del polimodal requiere un análisis pormenorizado dada su crítica tendencia** entre 1996 y 1999, años de fuerte trabajo en pos de la implementación de la reforma educativa. En primer lugar, mientras que la tasa de abandono interanual para la media del país descendió casi un 10%, en Entre Ríos aumentó más de un 20%, lo cual la convierte en la segunda provincia, luego de Córdoba, con peor evolución en este indicador. La tasa de repitencia tampoco experimentó un proceso positivo durante los cuatro años analizados, ya que descendió solamente un 2% frente a un 14% de mejora a nivel nacional.

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Entre Ríos	87,9	83,4	84,3
	Media Región Centro	92,6	84,5	82,9
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Entre Ríos	2,2	6,9	10,7
	Media Región Centro	1,4	6,5	12,4
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Entre Ríos	9,9	9,7	5,0
	Media Región Centro	5,9	9,0	4,7
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Entre Ríos	25,1	37,4	36,0
	Media Región Centro	18,4	31,7	33,0
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Entre Ríos	86,1	74,7	68,8
	Media Región Centro	91,0	78,5	64,5
	Media País	87,9	75,3	60,7

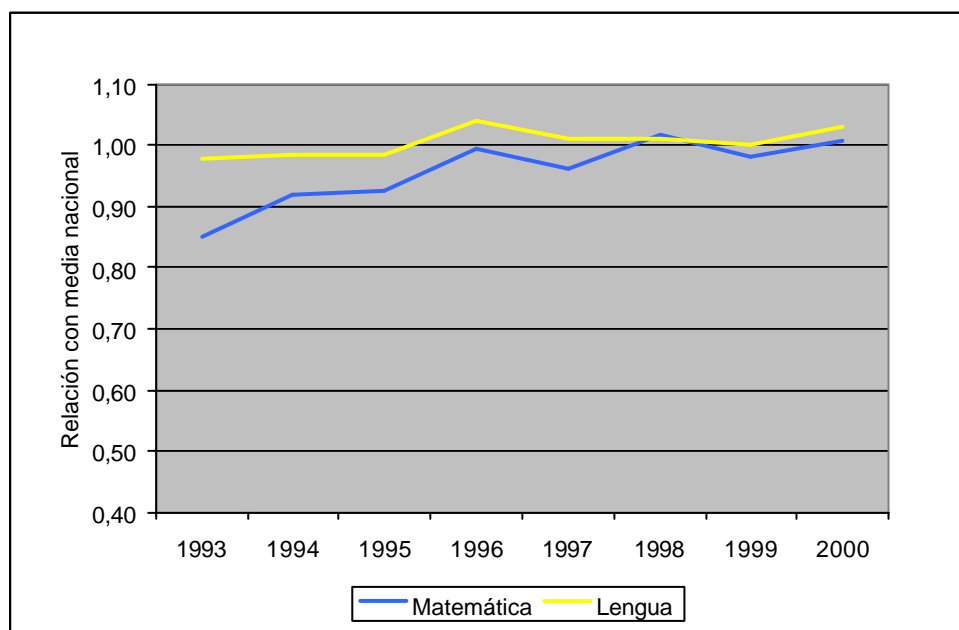
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos. 1996-1999

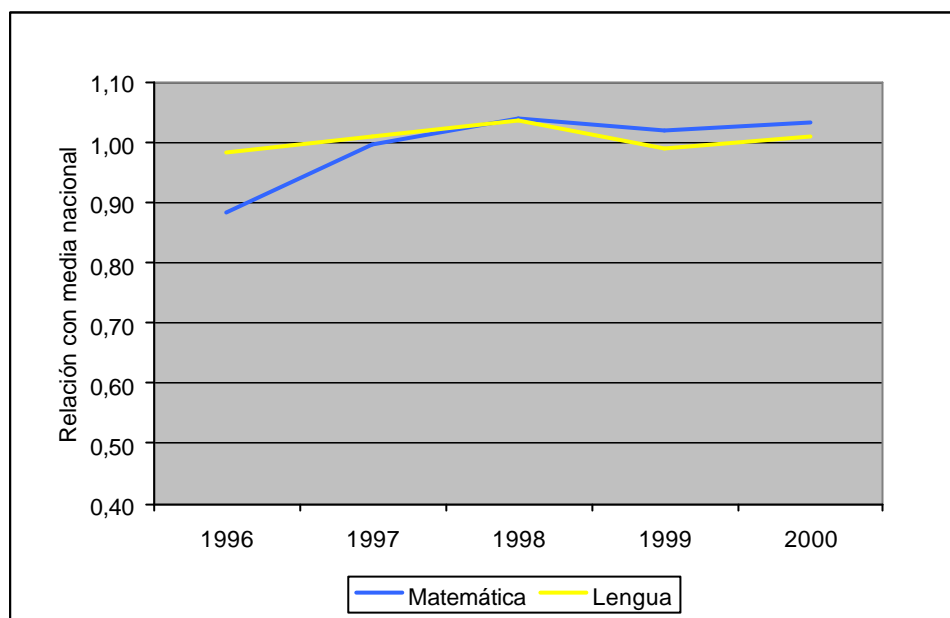
		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Entre Ríos	-1,6	5,6	-2,0
	Media Región Centro	-0,5	4,8	0,2
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Entre Ríos	-26,7	-36,1	20,2
	Media Región Centro	-28,9	-31,8	4,0
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Entre Ríos	28,6	-4,9	-2,0
	Media Región Centro	23,9	-1,2	-2,2
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Entre Ríos	14,1	36,5	44,6
	Media Región Centro	26,4	34,8	46,1
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Entre Ríos	5,5	12,0	-6,5
	Media Región Centro	3,8	16,6	0,4
	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.

Con respecto a los indicadores concernientes a la calidad educativa, analizamos los resultados de los Operativos de Evaluación de la Calidad Educativa de la Nación (**ONE**) - instrumentados por el Ministerio de Educación de la Nación. Tal como se puede observar en el gráfico 1 y 2, **en todas las evaluaciones** (matemática y lengua para 6to año de la EGB 3 y 3er año del polimodal) **los resultados han ido acercándose a la media nacional, aunque la mejora ha sido mayor en el caso de las pruebas de matemática.**

Gráfico 1 – Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 5to año del secundario y 3er año del polimodal (1 = media nacional)

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 – Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación para 6° Año de EGB (1 = media nacional)

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

2.3 MAPA DE PODER

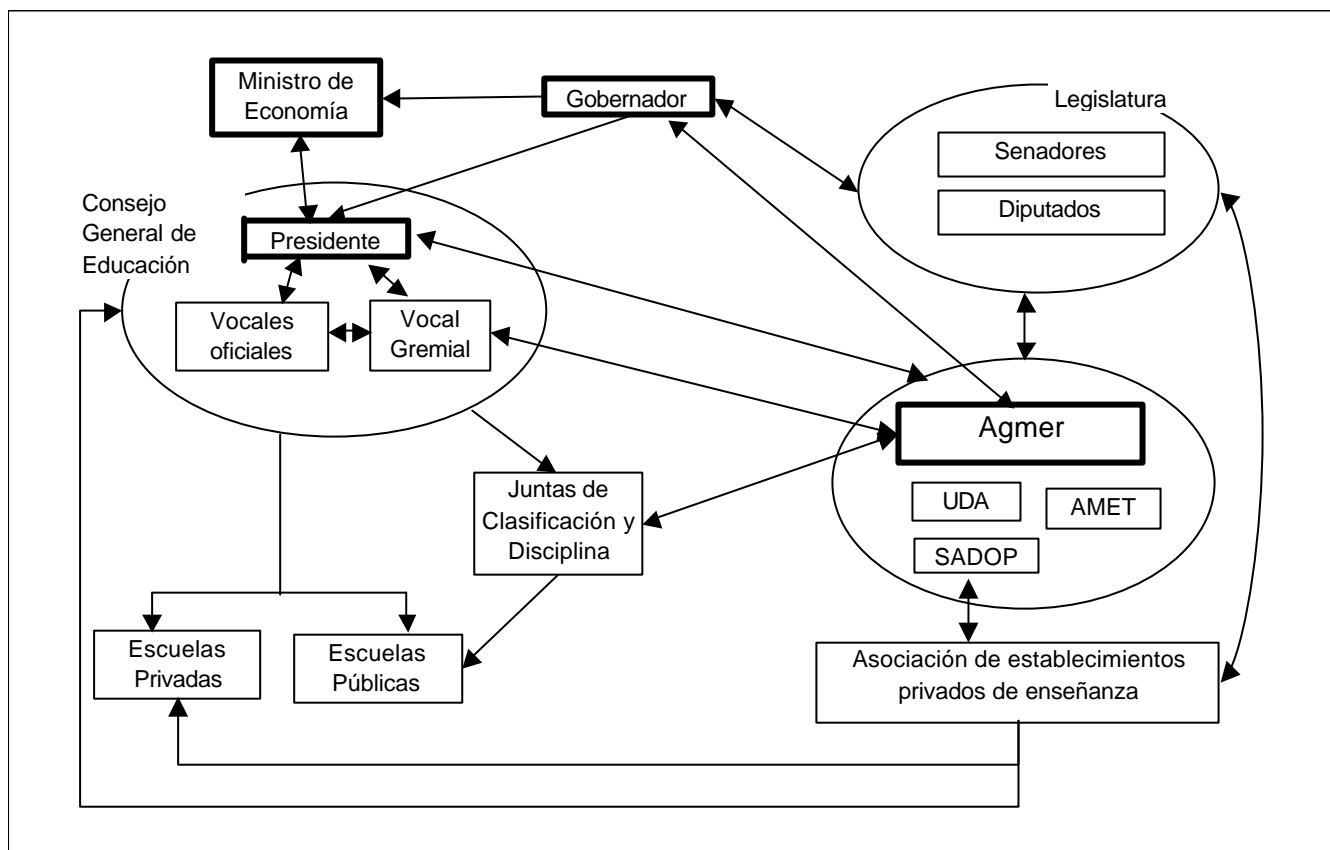
En la contextualización del sistema educativo entrerriano resulta necesario plantear el mapa de los actores institucionales que intervienen en la práctica política de la educación provincial. En los siguientes apartados analizaremos con más detalle las relaciones y los circuitos de poder que se establecen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

Como se observa en el diagrama 1, debajo del cargo clave y determinante del gobernador se halla el **Consejo General de Educación**, organismo autárquico y colegiado consagrado por la Constitución Provincial como responsable de la gestión del sistema por parte del Poder Ejecutivo. Dentro del mismo Poder Ejecutivo, el Ministerio de Economía tiene una importante incidencia en las cuestiones presupuestarias. Como contrapartida, el Poder Legislativo, de estructura bicameral, se caracteriza por su debilidad, su fragmentación y el escaso vuelo propio a la hora de regular cuestiones educativas.

La oposición al Poder Ejecutivo llegó en Entre Ríos desde fuera del ámbito estatal. La **fuerte oposición de los sindicatos docentes -fundamentalmente la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos (AGMER)**- se hizo sentir especialmente en los últimos años de gestión del gobernador Montiel. AGMER ocupa un espacio central en la dinámica política de la educación, y se insertó institucionalmente en algunos de los ámbitos centrales de toma de decisiones. Así, por ejemplo, uno de los cuatro miembros que conforman el órgano colegiado a cargo del Consejo General de Educación es nombrado por este gremio. El mapa gremial entrerriano se completa con otros tres sindicatos de menor peso: UDA (Unión de Docentes

Argentinos), AMET (Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica) y SADOP (Sindicato Argentino de Docentes Particulares). Por último, los representantes de las instituciones del sector privado se encuentran aglutinados en la Asociación de Establecimientos Privados de Enseñanza.

Diagrama 1 – Mapa de poder de la educación entrerriana.



3 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

3.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN

La vida política entrerriana se ha caracterizado por la existencia de un bipartidismo tradicionalmente rígido. Un análisis de los resultados electorales de las últimas décadas, tanto en lo relativo a los comicios para autoridades y representantes nacionales como en las elecciones de gobernador y miembros de la legislatura local, demuestra que prácticamente la totalidad de los votos han correspondido a candidatos del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Como se observa en el siguiente cuadro, referido particularmente a los comicios para gobernador, a pesar de la existencia de otros partidos menores ni el PJ ni la UCR (o Alianza) obtuvieron en ninguno de los llamados electorales menos del 40% de los votos. De esta manera, desde la vuelta a la democracia en 1983 la provincia estuvo gobernada

alternativamente por el radicalismo (o Alianza) y el justicialismo, siguiendo el color partidario del gobierno nacional (ver cuadro 10). Este estricto bipartidismo se evidencia asimismo en las políticas educativas implementadas en la provincia y en las representaciones de los actores respecto de las mismas⁶.

Cuadro 10 - Votos elecciones de gobernador 1983-1999 (en porcentaje).

Partido	1983	1987	1991	1995	1999
UCR	49,39	43,90	44,45	45,34	---
PJ	40,84	49,04	50,02	47,49	47,4
Al de Centro(1)	-	3,08	3,58	0,32	---
PI	1,51	1,29	0,50	--	---
FREPASO	---	---	3,58	5,11	---
Alianza	---	---	---	--	49,1
Acc. República	---	---	---	--	2,5

(1) Desde 1991, Unión Provincial.
FUENTE: Centro de Estudios Nueva Mayoría.

Cuadro 11 – Contexto Político Provincial.

	1983-1987	1988-1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gobernador	Sergio Montiel	Jorge Busti	Mario Moine				Jorge Busti				Sergio Montiel			
Partido Político	UCR		PJ								Alianza (UCR)			
Presidente del CGE	S/d	Graciela Bar	Teresita Ferrari				Blanca Osuna				Celomar Argarchá		Carlos Gatto	
Secretario de Educación	---	---	Juan Antonio Llorens			Hugo Pais	--- (Secretaría eliminada)							

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

Una breve caracterización de la vida política durante la década analizada puede iniciarse en octubre de 1991 cuando, con el aura construida en torno a su pasado de empresario exitoso, el candidato por el PJ, Mario Moine, gana las elecciones para gobernador. El periodista y escritor Daniel Enz describe este período de la siguiente forma: “*en la elección*

⁶ En el trabajo de campo realizado para el presente informe, las percepciones de los actores entrevistados respecto de las diferentes medidas o situaciones en la política educativa provincial estaban fuertemente sesgadas por el partido político con el cual simpatizaban. Si bien esta característica se repite en otras provincias, pareciera que el rígido bipartidismo entrerriano refuerza este sesgo.

de 1991 el peronismo se vio beneficiado por una jugada estratégica de Menem, en la que la firme Entre Ríos no estaba ajena: la presentación de candidatos consideraron más técnicos que políticos, ante el alto descreimiento que había en la sociedad ante la clase dirigente. Mario Moine fue uno de ellos" (Enz, 2001, 324).

Moine llega a la gobernación en un período de grave crisis provincial: existía una deuda cercana a los 120 millones de pesos y un déficit de 42 millones, correspondiente a casi el 8% de los ingresos provinciales. Así, debiendo sanear la compleja situación financiera de la provincia, y frente a las presiones del gobierno nacional a través de su ministro de economía, Domingo Cavallo, lanza una serie de medidas muy controvertidas para contener el gasto – retomadas en el apartado consagrado a la política presupuestaria –, en las que el despido de 2.600 empleados públicos fue por lejos la más extrema. Si bien la reacción masiva frente a esta medida hizo retroceder al mandatario, y a pesar de que él mismo reconoció más tarde su error, su figura fue perdiendo apoyo hasta convertirse, según algunos entrevistados, "en un muerto político". La gestión de Mario Moine es recordada por los actores entrevistados como un período de poca negociación y consenso. Un periodista, por ejemplo, comentó: "la gestión de Moine fue de mucha confrontación porque creía que podía manejar a la provincia como un supermercado. Los gremios y su propio partido se pusieron en contra"⁷. En educación, el afán por "eficientizar" el sistema se tradujo en los propósitos explicitados por el entonces ministro de gobierno, justicia y educación: "dentro de los objetivos de la cartera educativa están la desburocratización total del sistema, la agilización administrativa"⁸.

Si por un lado el gobierno entrerriano intentaba reducir las dimensiones del Estado por medio de medidas como la anteriormente citada, por el otro la transferencia de los servicios de educación y salud agrandaron la administración pública provincial en dimensiones sin precedentes⁹. En efecto, quizás la cuestión más significativa para el sistema educativo provincial durante la gestión de Mario Moine fue la recepción de los establecimientos educativos que dependían de la Nación, lo cual implicó incluso la creación de una Secretaría de Educación para las escuelas medias y los institutos de nivel superior¹⁰. Hasta ese momento era el Consejo General de Educación, con rango constitucional, el encargado de gestionar el sistema en todos los niveles, por lo que a partir de la creación de la Secretaría se produce una bicefalía en la administración educativa provincial. Si bien la versión oficial indicaba que esta nueva estructura estaría "orientada, dimensionada y preparada para la recepción de los establecimientos educativos que la Nación transferirá a la provincia"¹¹, varios entrevistados, entre los cuales se encuentra el propio ex gobernador Moine, confesaron que se trataba de un gesto hacia la Iglesia Católica: se nombró secretario de educación al entonces ex presidente del

⁷ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁸ El Diario, "Dirección General de Escuelas. Con acuerdo del Senado asumió Hugo Pais", 1 de abril de 1995.

⁹ A principios de la década se transfirieron 210 establecimientos educativos, 3975 cargos docentes y 78.594 horas cátedra (Fuente: Consejo Federal de Inversiones (1991), Servicios Educativos Nacionales en las Provincias. Información básica sobre aspectos financieros y edilicios. Ministerio de Cultura y Educación).

¹⁰ En el año 1993 se creó, por medio de la Ley de Contención y Reducción del Gasto Público Nro. 8.706, la Secretaría de Educación, dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación

¹¹ El Diario "La estructura en el área de educación", 3 de marzo de 1993. Declaraciones del entonces ministro de Gobierno, Justicia y Educación, Darío Quiroga.

partido Demócrata Cristiano, Juan Antonio Llorens, quien no podía presidir el CGE por no ser docente¹².

Con el Consejo General de Educación a cargo de las escuelas de nivel primario al mismo tiempo que la Secretaría era responsable de los establecimientos de los niveles medio y terciario, durante esta etapa las relaciones en el interior del Poder Ejecutivo estuvieron en gran parte condicionadas por esta bicefalía. Mientras que ciertos actores dentro del Poder Ejecutivo abogaban por una subordinación del Consejo a la Secretaría y al Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación, otros, incluyendo a la Prof. Teresita Ferrari de Grand, quien presidió el CGE durante la mayor parte del gobierno de Moine (1991-1994), defendían la condición autárquica del organismo. Tal como comentó un alto ex funcionario, “*Llorens siempre quiso que Tere dependiera de él, pero Teresita tenía muy buenas relaciones con el gobernador y no lo permitió. Ella se manejó con mucha independencia, es muy política*”¹³.

Ya a mediados del gobierno de Moine, la bicefalía se resuelve parcialmente frente a la renuncia de J. A. Llorens (por cuestiones personales, según el mismo lo afirmó en una entrevista) y el nombramiento de la Prof. de Grand como secretaria de educación, quien ocupa los dos cargos (presidente y secretaria) hasta su elección como diputada nacional en marzo de 1995. Durante el último año de este período el profesor Hugo Pais, entonces director de planeamiento, pasa a gestionar el sistema educativo.

Al promediar la década, la provincia de Entre Ríos se encontraba en una situación de crisis. Con una caída en los ingresos provinciales de más de 35 millones de pesos y un aumento considerable en el índice de desocupación provincial, el escenario no se presentaba muy propicio para un candidato justicialista. Sin embargo, y en gran medida gracias al apogeo menemista a nivel nacional, en 1995 Jorge Busti logra imponerse en las urnas por segunda vez (ya había gobernado la provincia entre 1987 y 1991) y liderar el Estado entrerriano entre 1995 y 1999.

A fines de 1995 se había suprimido la Secretaría de Educación, por lo que durante este nuevo gobierno el Consejo General de Educación fue el único responsable de gestionar el sistema educativo provincial (este tema se analizará con mayor detenimiento en el apartado “Administración central”). De esta manera, Blanca Osuna, presidente del organismo durante los cuatro años del bustismo, gestionó tanto a los establecimientos del nivel primario como los del medio y terciario. Esposa de un cercano colaborador del gobernador y ex funcionaria de Busti durante la década del ochenta, Osuna se caracterizó por brindar a la cartera educativa un alto perfil dentro del gabinete provincial, condición que le permitió gobernar el sistema con gran autonomía. Un periodista entrevistado describió a la funcionaria como “*una mujer de carácter fuerte, una mujer sanguínea. Tenía mucha llegada a Busti, era muy importante en el gabinete. Hasta llegó a ser la vocera del gobierno*”¹⁴. Una supervisora, por su parte, comentó: “*a Blanca Osuna se la envistió de un poder desmedido. Ella hacía y deshacía*”¹⁵.

¹² Como veremos en el apartado “Marco Legal”, la Constitución entrerriana dispone que el presidente del Consejo General de Educación debe ser docente. Al respecto, un entrevistado comentó: “*Llorens llega por un acuerdo de la Iglesia, originalmente era de la democracia cristiana. Había un interés de la Iglesia de participar en la gestión educativa. Aparte Moine es un militante de la Iglesia*” (entrevista realizada en octubre de 2002).

¹³ Entrevista realizada en octubre de 2002.

¹⁴ Entrevista realizada a Oscar Londero, en octubre de 2002.

¹⁵ Entrevista realizada en octubre de 2002.

Los grandes focos de acción en materia educativa durante dicho período fueron, por un lado, la implementación de la Ley Federal de Educación en el contexto de la afluencia de los planes del Estado nacional y los programas con financiamiento internacional, y, por otro, la situación laboral de los docentes –específicamente en lo atinente a sus magros salarios-. En el caso de Entre Ríos, el propio gobernador Busti incluyó dentro de su agenda política la mejora de las remuneraciones de los trabajadores de la educación, primero con un aumento provisorio de \$40 y luego con el apoyo explícito al reclamo de CTERA en el Congreso Nacional para la creación de un fondo educativo (estas acciones se analizarán con mayor detenimiento en el apartado “Las políticas laborales”).

En 1999 llega al poder Sergio Montiel, un radical que había sido gobernador en la vuelta a la democracia (1983-1987) y se impone en las urnas por segunda vez en gran parte gracias al triunfo aliancista a nivel nacional y a la culminación de la “era menemista”¹⁶. Comienza así una nueva etapa en la historia entrerriana caracterizada por una fuerte crisis política, social y económica, acorde con los vaivenes vividos por el gobierno de la Alianza en Buenos Aires pero con características y matices propios. Daniel Enz describe agudamente este período de la siguiente manera: “A Montiel se le fue resquebrajando el poder, consecuencia, fundamentalmente, de decisiones erróneas y de su pelea con la Nación. Apenas asumió dispuso un incremento de más del cien por ciento en los sueldos de los funcionarios, hizo casi quinientos contratos en el Poder Ejecutivo y comenzó a desarrollar una política estatista sin precedentes en estos tiempos. Compró el hotel internacional Mayorazgo, un Fokker que era de la Presidencia –destinado a Líneas Aéreas de Entre Ríos-; inventó una tarjeta de crédito oficial, creó la universidad provincial y puso en marcha una empresa propia de teléfonos, que se cayó por su propio peso. La programación de las deudas dejadas por Busti fue cuesta arriba durante este período. Montiel quedó peleado con todos los gremios estatales, con buena parte de los sectores productivos, tiene escasa relación con las principales empresas privadas, casi nula vinculación con el arzobispo de Paraná y presidente del Episcopado Argentino, monseñor Estanislao Karlic” (Enz, 2001).

A la crisis económica y fiscal de la provincia se le sumó la crisis política producto de una conducción ineficiente y poco conciliadora, que distanció al gobernador de todos los sectores de la sociedad provincial (gremios, Iglesias, sectores productivos, políticos y la prensa). Al respecto, un periodista entrevistado comentó, “Montiel no es el gobernante indicado para una provincia en medio de la crisis inédita que tiene Entre Ríos. No es el indicado porque es incapaz de consensuar nada, es un hombre que confronta permanentemente con todo, no escucha, y en una crisis tenés que sentarte en la mesa y convocar a todos, pero este hombre no tiene condiciones para eso”¹⁷. Con su estilo de gestión personalista y confrontador, se enemistó muy rápidamente con la sociedad entrerriana y, por ende, su popularidad fue breve. Del mismo modo, puertas adentro de sus equipos conductivos, Montiel concentró en su persona las decisiones de todas las esferas de gobierno, concediendo una muy escasa sino nula libertad de decisión a sus ministros. La siguiente cita refleja claramente la percepción de la mayoría de los actores entrevistados: “el gabinete acá es Montiel. Acá los funcionarios tienen temor a hablar. Montiel concentra todo. Tiene que estar al tanto de todo. Echó al ministro de economía porque era extra-

¹⁶ Al respecto, un periodista entrevistado comentó, “A Montiel lo salvó el efecto De La Rúa”, Entrevista realizada en octubre de 2002.

¹⁷ Entrevista realizada en octubre de 2002.

partidario y se animaba a decir "así esta provincia se va a la bancarrota", y empezaron a hacer reuniones de gabinete sin el ministro de economía"¹⁸.

En el ámbito educativo, Montiel nombra presidente del Consejo General de Educación a Celomar Argarchá, profesor de historia, ex vicerector del histórico colegio de Concepción del Uruguay y de larga trayectoria en el radicalismo (fue concejal, ministro de acción social y ex diputado provincial), quien gestiona el sistema hasta principios de 2003, cuando en medio de la mayor crisis educativa en la historia de la provincia, renuncia y es reemplazado por el entonces primer vocal, Carlos Gatto.

A diferencia de lo sucedido durante la gestión de Blanca Osuna, en donde la política educativa provincial respondía, aunque con ciertas adaptaciones locales, a los lineamientos emanados desde Buenos Aires, la Alianza en Entre Ríos pensó una propuesta de acción que se desprendía de aquella presentada por el presidente De La Rúa. El nuevo gobernador llegó a la conducción provincial con un plan de acción en materia de política educativa fuertemente definido, con los siguientes objetivos explícitos: a) la creación de la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), b) la sanción de la ley provincial de educación, c) la implementación de la escuela intermedia, d) la actualización de las credenciales docentes y e) el llamado a concurso para todos los cargos del sistema educativo¹⁹. Es así como, a diferencia de la mayoría de los gobernadores provinciales, Montiel llega al poder con una agenda clara en materia educativa y la lleva adelante.

Impulsadas por el propio gobernador, algunas de estas medidas -especialmente en relación con la UADER, con la escuela intermedia y con la sanción de la ley provincial de educación-, encontraron fuertes resistencias en los diferentes sectores dentro del sistema educativo y de la sociedad en su conjunto. Mientras que por un lado el sector gremial reaccionó ante la implementación de la escuela intermedia y la creación de la UADER, que amenazaba la estabilidad laboral de los profesores de los institutos de nivel superior, la animadversión de la Iglesia se debió en un primer momento a la inclusión dentro de la ley provincial de educación de concursos públicos para el acceso a la docencia en las escuelas privadas.

La "enemistad" del gobierno con los sectores mencionados estalló a mediados del año 2002, cuando se dejaron de pagar los sueldos a los empleados públicos, incluidos los subsidios al sector privado de la educación, en medio del caos político y económico. Tal como se analizará en el apartado referido a las políticas fiscales de la educación, frente al alto nivel de déficit provincial en un contexto de endurecimiento de las condiciones de crédito, el gobierno entrerriano entró en una virtual cesación de pagos a los empleados públicos, en donde los atrasos salariales llegaron a superar los dos meses. Se desata de este modo una virtual guerra entre los diferentes sectores y el gobierno, que se expresa, entre otras cosas, en el pedido de juicio político a Sergio Montiel²⁰.

¹⁸ Entrevista realizada en octubre de 2002.

¹⁹ Estas acciones se analizarán con mayor detenimiento a lo largo del presente trabajo, en cada uno de los apartados correspondientes (marco legal, reforma educativa y políticas laborales).

²⁰ El gobernador entrerriano fue acusado de mal desempeño en sus funciones por omitir el envío de fondos a la obra social de la provincia, demorar la transferencia de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a los municipios y por propiciar el colapso del servicio de salud provincial. También se lo responsabilizó por el desvío de fondos previstos para pagar pensiones, por la aplicación de un régimen de jubilación anticipada sin autorización de la

En efecto, a mediados de 2002 la Legislatura provincial inicia un pedido de juicio político al gobernador que pone en evidencia las rupturas no solamente con la sociedad entrerriana en general, sino también dentro de la misma clase política y, más aún, dentro de la propia Alianza provincial. La crisis política alcanza su máxima expresión en diciembre de 2002, con la renuncia del vice gobernador, Edelmiro Pauletti, y la destitución de los ocho legisladores montielistas que se negaban a dar quórum para el tratamiento del juicio político al gobernador, que ya había tenido despacho en la Comisión de Juicio Político de la Legislatura provincial. Luego de que la Justicia haya ordenado a la Cámara de Diputados de Entre Ríos "la inmediata restitución" de sus bancas a los ocho legisladores expulsados, ese mismo mes se logra el quórum para el tratamiento del juicio político, pero sorpresivamente un diputado del partido justicialista votó en contra. Así, se cierra una etapa de la historia del gobierno de Montiel y se inicia otra, con un nuevo presidente electo, Néstor Kirchner, quién llegaría a la provincia cinco meses después con un préstamo del banco mundial para pagar los salarios de los docentes provinciales y garantizar la finalización del gobierno radical en la provincia hasta que culmine el mandato.

En suma, la provincia de Entre Ríos se caracteriza por un sistema político fuertemente bipartidista, en donde, incluso cuando el justicialismo ha gobernado la provincia durante 12 años consecutivos (1987-1999), la imposibilidad constitucional de reelegir al gobernador es una defensa en contra de un régimen político patriarcal. Por su parte, la presencia en la misma Constitución Provincial de un Consejo General de Educación, y el respeto a su autarquía, ha impreso en la práctica política de la educación provincial su propio sesgo, especialmente dada la condición necesaria de poseer título docente para poder ser presidente del Consejo. El origen educativo de todos los presidentes parece haberse manifestado en una priorización de las cuestiones propiamente educativas en detrimento de las presupuestario-administrativas. Incluso durante la gestión de Teresita de Grand, en donde el gobernador tenía una clara agenda respecto de la necesidad de reordenar financiera y administrativamente el sistema, las prioridades de política pública del Consejo se focalizaban en cuestiones educativas. En cuanto a la duración de sus gestiones, Blanca Osuna fue la única en permanecer durante los cuatro años de gobierno. En el caso de la gestión de Moine, el recambio de funcionarios fue motivado por cuestiones ajenas al sistema y no por conflictos políticos. Por el contrario, la renuncia de Celomar Argarchá correspondió a un contexto de crisis educativa sin precedentes en la provincia, cuando en mayo de 2003 las escuelas todavía no habían iniciado su ciclo lectivo producto de la movilización docente en pos de cobrar su salario.

Legislatura y por la capitalización de la aerolínea estatal y del Instituto del Seguro pese a dictámenes en contrario de la Contaduría General.

Cuadro 12 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002.

Gobernador	Cantidad de presidentes del Consejo/secretarios de educación	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Moine	3	3	2	2	1*	
Busti	1	1	4	1		
Montiel	1	2	3	1		
Total	5	2	3	4	1	0

*Antonio Llorens: Secretario de Educación.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 EL PODER LEGISLATIVO EN LA EDUCACIÓN

Al igual que en la mayoría de las jurisdicciones, el Poder Legislativo, de carácter bicameral, ha tenido un limitado rol en la formulación de la política educativa. Aun en los momentos de gestación de las bases normativas del sistema educativo provincial, como fue el caso de la sanción de la ley provincial de educación, la predominancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo ha sido la regla en la práctica política de la educación entrerriana. En dicha oportunidad, la ley fue discutida en primer lugar en el seno del Poder Ejecutivo, sin mayor participación de las cámaras u otros actores de la sociedad. Si bien durante la discusión en la Legislatura se introdujeron ciertos cambios a pedido del sindicato por un lado y del sector privado por otro, el documento finalmente aprobado reflejaba en su mayor parte la visión del gobierno de Montiel. Al respecto, un diputado de la comisión de educación comentó: “*todos los senadores y diputados de la Alianza se alinearon detrás del proyecto del Ejecutivo sin chistar ni pestañar*”²¹.

La supremacía del Ejecutivo en la formulación de políticas educativas es un reflejo de lo que sucede en otros ámbitos de gobierno, debido sobre todo al “principio de gobernabilidad” dispuesto en la Constitución Provincial. Dicho principio establece que los diputados deben ser elegidos por un sistema de representación proporcional, pero que “*asegure al partido mayoritario la mayoría absoluta de representación*”²², lo cual le otorga al Ejecutivo una importante base de apoyo (en el cuadro 13 se observa la cantidad de legisladores por bloque). Es en la Cámara de Senadores donde el rol de la Legislatura como contrapoder puede llegar a materializarse, especialmente si consideramos que posee la atribución, establecida en la propia Constitución Provincial, de aprobar la designación del presidente del Consejo General de Educación. Sin embargo, durante el período estudiado el ejercicio de esta facultad ha adquirido un perfil eminentemente formal y la dinámica de funcionamiento se ha caracterizado por estar estrechadamente ajustada a las pautas definidas desde el Ejecutivo provincial.

²¹ Entrevista realizada en octubre de 2002.

²² Constitución de la Provincia de Entre Ríos, Sección III, Art. 51

Cuadro 13 – Composición del Poder Legislativo.

Bloque	Senadores			Diputados		
	1991-1995	1995-1999	1999-2003	1991-1995	1995-1999	1999-2003
Radicalismo/Alianza	7	9	10	12	10	15
Justicialismo	9	7	6	15	15	13
Otros	-	1	1	1	3	-
Poder Ejecutivo	Moine (PJ)	Busti (PJ)	Montiel (AI)	Moine (PJ)	Busti (PJ)	Montiel (AI)

En referencia al escenario político general, pero que indefectiblemente afecta al sistema educativo, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se quiebran en los últimos años del gobierno de Sergio Montiel, y la supremacía del gobernador por sobre los legisladores desaparece. Tal como hemos analizado en el sub-apartado anterior, el siglo XXI encontró a Entre Ríos en una crisis política sin precedentes, manifestada en la Legislatura provincial con la escisión del bloque de la Alianza en la Cámara de Diputados, que inicialmente contaba con 15 legisladores, pero que luego se reduce a ocho. En efecto, esta división de la Alianza en la Cámara de Diputados tuvo efectos mayores en el contexto político provincial durante el trabajo de campo de la presente investigación, dada la posibilidad concreta de que el gobernador Montiel sea sustituido de su cargo a través de un juicio político.

4 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

El marco legal de la provincia de Entre Ríos no presenta grandes diferencias con los de otras jurisdicciones. En su estructura básica, encontramos la Constitución Provincial sancionada en 1933, la ley de educación Nro. 9.330 de 2001 -que reemplazó a la Ley Nro. 7.711 de 1986- y el Estatuto del Docente (Decreto Ley N° 155/62).

La definición fundamental surge de la propia Constitución Provincial que, en su sección IX, determina y concibe los principios básicos de la educación, sus lineamientos de organización y sus definiciones presupuestarias. Así, por ejemplo, el carácter laico y gratuito de la educación pública entrerriana queda ya establecido en su artículo 203: “*la enseñanza en las escuelas del Estado será gratuita, laica y obligatoria. La gratuidad puede extenderse a las demás enseñanzas dadas por el Estado*”.

Desde el punto de vista organizativo-institucional, el rasgo constitucional del Consejo General de Educación ha contribuido a garantizar su estabilidad en el tiempo. El artículo 206 se determina que “*la organización y dirección técnica y administrativa de la enseñanza común, será confiada a un Consejo General de Educación, autónomo en sus funciones, compuesto de un Director General de Escuelas, que ejercerá su presidencia y de cuatro vocales, nombrados, uno y otros, por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, por un período de cuatro años*”. En cuanto a las cuestiones presupuestarias, la Constitución establece, como en otras provincias, un mínimo del 25 % de las rentas generales para la educación.

En cuanto a la legislación propia del ámbito educativo, sin dudas la ley de educación provincial Nro. 9330 es una de los cuerpos legales más importantes. Se trata de una norma extremadamente reglamentarista que refleja la tradición ideológico-política del propio Montiel y el ex presidente del Consejo, Argarchá. Sancionada en 2001, redefine varios

alcances de la Ley Federal de Educación sancionada ocho años antes. En primera instancia, es una ley claramente laicista, oponiéndose al espíritu que enmarcó a la Ley Federal de Educación²³. En segundo lugar, el establecimiento de la “escuela intermedia” –es decir la creación de una unidad pedagógica independiente para la implementación del tercer ciclo de la educación general básica- fue otros de los aspectos centrales de este redireccionamiento. Esta iniciativa, que surgió del propio gobernador en épocas de la campaña en 1999, fue uno de los puntos de mayor conflictividad del gobierno radical, tal como veremos en el apartado “La reforma educativa”²⁴. Por último, la ley entrerriana incluye expresamente tres modalidades para el nivel polimodal que no habían sido consideradas en la Ley Federal, es decir, la educación técnica, agrotécnica y artística, contemplándose a su vez la posibilidad de que sean de cuatro años de duración y no solamente de tres.

En cuanto a la especificación de la ley respecto del gobierno de la educación, un primer aspecto a destacar es la inclusión del requisito de “poseer título de Profesor, Maestro Normal o Maestro Normal Rural” (Art. 56) para ser miembro del Consejo General de Educación, sobre todo si consideramos la tendencia reciente en las provincias de nombrar, fundamentalmente en épocas de restricción de recursos, a ministros de ajenos al sistema educativo, especialmente contadores y economistas. Un segundo punto digno de mencionar es el alto nivel de detalle de las especificaciones de la ley respecto de la organización de la estructura orgánica del Consejo General de Educación. No solamente se determina un organigrama general del órgano colegiado, sino que además se regula la estructura de sus direcciones y subdirecciones pedagógicas y administrativas, tal como se describirá en el apartado siguiente. Este alto nivel de explicitación de la estructura orgánica del CGE ha sido duramente criticado por algunos entrevistados, que sostienen que el detalle de la organización de los organismos del Poder Ejecutivo debe realizarse por decreto, para así facilitar la flexibilidad en las estructuras organizativas en función de las prioridades de política educativa de cada gestión.

Dentro de la organización del sistema educativo la ley también contempla la participación de los padres en el gobierno escolar a través de la creación de un Consejo Escolar en cada institución educativa, retomando, aunque con modificaciones, la idea de un consejo escolar por departamento incluido en la Constitución provincial²⁵. Con respecto a este punto, Celomar Argarchá comentó: “se quiere dar a los consejos escolares una fuerte autonomía. Se

²³ A diferencia de lo que había sido establecido por la Ley 1420, la Ley Federal de Educación no menciona el carácter laico de la educación pública. Al contrario, en su artículo 6 reconoce la dimensión religiosa como un aspecto de la formación de la persona a la que debe apuntar el sistema educativo (Art. 6: “El sistema educativo posibilitará la **formación integral** y permanente del hombre y la mujer, con vocación nacional, proyección regional y continental y visión universal, que se realicen como personas en sus dimensiones, cultural, social, estética, ética y **religiosa**, acorde con sus capacidades, guiados por los valores de vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia...”). En este sentido, un entrevistado del sector privado comentó, “a nosotros no nos convence porque dispone la enseñanza laica en las escuelas oficiales, término que no está ni siquiera en la Ley Federal de Educación. Está en contra de la libertad de enseñanza, la idea es privar de la educación religiosa a los alumnos de las escuelas estatales”. Entrevista realizada en octubre de 2002.

²⁴ En su artículo 17, la Ley establece que “la Educación General Básica Intermedia comprende el 7mo., 8vo. Y 9no. Año, tiene conducción pedagógica propia y es independiente”

²⁵ En el artículo 208, la Constitución establece que “habrá en cada departamento un consejo escolar compuesto de cinco miembros nombrados, ad-honorem, por el Consejo General de Educación, de una lista de diez vecinos formulada por las corporaciones municipales”.

busca generar un mayor control de la comunidad educativa, de los docentes, sin permitir que los directores sean parte. Yo creo que los padres no han tenido hasta el momento ningún tipo de control sobre la educación de sus hijos. Los consejos escolares pasarán a reemplazar a las cooperadoras”²⁶.

Con respecto al sector privado, la nueva ley de educación le dedica un apartado y establece los principales derechos y obligaciones de los prestadores de este tipo de servicio educativo. La ley entrerriana se diferencia de su par federal en la denominación del sector y titula este apartado “de la educación privada” y, si bien se hace referencia a la “educación de gestión privada”, en ningún momento se considera a este tipo de escuelas como “públicas”. Del mismo modo, la ley provincial se diferencia de su par federal al señalar los diferentes tipos de escuelas privadas, denominando escuelas “particulares” a las que no poseen subsidio estatal e “incorporadas” a las que sí cuentan con aporte. Asimismo, se especifica que “los establecimientos pertenecientes a entidades sin fines de lucro que atienden a menores carenciados y/o con necesidades educativas complejas de cualquier naturaleza”, podrían contar con una asistencia adicional del Estado “en las circunstancias en que sea necesario para facilitar su funcionamiento”(art. 53).

Uno de los puntos referidos a las escuelas privadas que generó mayores enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y los representantes del sector durante la sanción de la ley fue el acceso a los cargos en las escuelas privadas. La propuesta original del Poder Ejecutivo, impulsada por el mismo Argarchá, era que las escuelas “incorporadas” -que financiaban los sueldos con fondos del Estado- debían cubrir los cargos docentes a través de un concurso público. Sin embargo, debido a la presión ejercida por parte de los apoderados legales de las escuelas, incluyendo a la Iglesia Católica, se modificó el polémico artículo y se acordó una versión más difusa pero que, tal como comentó un entrevistado, “podría traer problemas si en la reglamentación se realiza una interpretación poco favorable”²⁷.

Otra norma fundamental en cuanto a su presencia cotidiana es el Estatuto del Docente (Decreto Ley 155 de 1962), modificado en más de treinta ocasiones en sus cuarenta años de existencia (ver cuadro 14). El cuerpo legal resultante de este proceso es una conjunción de leyes, resoluciones y decretos sin ningún orden aparente, en donde en algunos casos se refiere solamente a maestros de los niveles inicial y primario que originariamente gestionaba el Consejo General de Educación, en otros a profesores de enseñanza media y en otros a todos los docentes del sistema. Una de las modificaciones con mayor trascendencia a las disposiciones reguladas por el Estatuto del Docente fue la reforma del régimen de licencias desarrollada durante el año 2000, la cual unificó los derechos de los ex docentes nacionales y de sus colegas “provinciales puros”, como se los denominaba en la provincia.

²⁶ Entrevista realizada a Celomar Argarchá, octubre de 2002. Cabe aclarar que hasta el momento de la presente investigación los consejos de escuelas no se habían implementado aún.

²⁷ Entrevista realizada en octubre de 2002. El art. 75 se refiere a las atribuciones del Jurado de Concursos, el cual tiene jurisdicción sobre todas las instituciones educativas. El siguiente artículo realiza una excepción para los establecimientos privados, y determina que en estos casos, “sus autoridades deberán seleccionar entre los aspirantes inscriptos al efecto, a quienes ocuparán el cargo docente conforme a las características confesionales y objetivos propios de los establecimientos” (art. 76).

Cuadro 14 - Normativa educativa fundamental.

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Reglamentaciones y modificaciones	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1933		Marco político, administración central.
Ley de Educación	Ley 9.330	2001		Marco político, administración central de la educación, políticas pedagógicas y curriculares, implementación de la reforma
Estatuto del Docente Provincial	Decreto Ley 155	1962	Ver nota al pie ²⁸	Políticas laborales
Estatuto del Docente Privado	Ley N°6.094, ratificado por la ley 7504/85	1985		Políticas laborales, sector privado

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

5 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

La primera cuestión que claramente se destaca al considerar la estructura a partir de la cual se organiza la administración del sistema educativo entrerriano es la fuerte tradición de consejo que ha caracterizado al sistema, convirtiéndose en una de las pocas jurisdicciones, junto con Río Negro, en donde el tradicional organismo continúa como responsable del gobierno de la educación provincial.

Sin embargo, tal como se comentó previamente, la provincia de Entre Ríos no fue inmune a la tendencia presente en las demás jurisdicciones argentinas, es decir, el intento de limitar o suprimir las funciones de los consejos de educación a favor de organismos (ministerios o secretarías) del Poder Ejecutivo. Cuando en 1991 se completó el proceso de transferencia de los establecimientos de nivel medio y terciario, el entonces gobernador Mario Moine creó la Secretaría de Educación para gestionar las instituciones de estos niveles educativos, por lo que durante los primeros años de su gobierno la recientemente creada secretaría gestionaba las escuelas medias y los institutos superiores no universitarios, mientras que el Consejo General de Educación, que no pudo ser suprimido debido a su rango constitucional, administraba las escuelas primarias, las de adultos y las de educación especial.

²⁸ Las modificaciones, ampliaciones y/o aclaraciones realizadas al contenido original del Estatuto del Docente Entrerriano son: Ley N° 7711, Ley N° 4065, Resolución N° 173/69, Resolución N° 101, Ley 8614, Ley 7711, Ley N° 4221, Resolución N° 862, Resolución N° 1742, Decreto N° 1322, Resolución N° 72, Decreto N° 3308, Ley 8614/91, Resolución N° 282, Ley N° 6026, Ley N° 6607, Resolución N° 1191, Decreto N° 4831/90, Resolución 862, Ley N° 7273, Ley N° 5231/72, Ley N° 6028, Resolución N° 1542, Ley N° 4690, Resolución N° 727/63, Ley N° 5730, Ley N° 6123, Ley N° 6167, Resolución N° 940, Ley N° 6863, Ley N° 7504, Resolución N° 327, Ley N° 3632, Ley N° 4065, Ley N° 4221, Ley N° 4638.

La superposición de funciones y la duplicación de estructuras en una gestión de gobierno que priorizaba la reestructuración del Estado, sumada a la oposición por parte de funcionarios del Consejo y del sector gremial²⁹, explican la corta vida que tuvo la Secretaría de Educación: en febrero de 1994, el presidente del CGE comenzó a ejercer además las funciones del secretario y en 1995, por medio de la Ley de Emergencia Nro. 8.918, se suprimió dicha secretaría.

De esta manera, al momento de la presente investigación, el Consejo General de Educación, ente colegiado y autárquico, era el responsable de la administración central del sistema educativo provincial. En la cúpula del sistema, nombrado por el propio gobernador con acuerdo del Senado provincial, el presidente -quien también ocupa el cargo de Director General de Escuelas-, junto a tres vocales gubernamentales y un vocal docente, constituyen el órgano que en principio define las principales líneas de la política educativa. El trabajo en el CGE, sin embargo, dista de parecerse a una dinámica colegiada, debido fundamentalmente a que el representante gremial es minoría y los vocales políticos "*siguen un mandato*", tal como lo definió uno de los vocales políticos al momento de la presente investigación. Uno de los mayores reclamos de los sucesivos representantes de los docentes era la falta de reuniones periódicas del Consejo, en donde se deberían discutir los grandes lineamientos de la política educativa provincial. Al respecto, una ex vocal gremial comentó, "*las reuniones no son periódicas, muchas veces tenía que forzar las reuniones. En la anterior Ley de Educación, la 7.711, se establecía que el consejo sesionaba cada vez que lo convocaba el presidente o a pedido de por lo menos uno de los vocales, entonces el vocal gremial podía forzar la realización de reuniones. Ahora con la nueva ley se necesitan dos vocales*"³⁰. De esta manera, si bien el CGE debiera ser un órgano colegiado, la minoría del vocal gremial y el lineamiento disciplinario de los vocales políticos genera una dinámica de poder que se asemeja en gran medida a la de un ministerio del Poder Ejecutivo³¹.

Tal como puede observarse en el organigrama, de la Dirección General/Presidencia del Consejo dependen directamente las direcciones de nivel a cargo del gobierno pedagógico del sistema. A las originales ramas de nivel -hoy denominadas educación inicial, educación general básica, educación polimodal, educación privada y educación superior- durante la gestión de Argarchá se adicionó la Dirección de Educación Intermedia y varias subdirecciones, como la de escuelas maternas -recientemente suprimida- la de escuelas rurales, la de escuelas agrotécnicas y la de escuelas técnicas.

La Dirección de Programación Presupuestaria y Contable, por su parte, concentra las responsabilidades ligadas a los procedimientos administrativos y presupuestarios del sistema educativo provincial. La gestión de estas cuestiones, ya de por sí dificultosa debido a la complejidad que históricamente ha caracterizado a estas tramitaciones, resulta aun más fatigosa dada la alta burocratización que caracteriza al sistema entrerriano, a la que han hecho referencia varios entrevistados. Para citar simplemente algunos ejemplos, una supervisora del nivel EGB comentó: "*acá el sistema esta sobredimensionado. Hay demasiados*

²⁹ Al respecto, Teresita Ferrari de Grand, entonces presidenta del CGE, comentaba: "en Entre Ríos es necesaria una sola conducción, que vertebré todo lo que es el ámbito de la educación" *El Diario*, "Área educativa provincial. Preparan un diagnóstico", 5 de enero de 1994.

³⁰ Entrevista realizada a Blanca Benavidez, ex vocal gremial, octubre de 2002.

³¹ Ver, por ejemplo, *El Diario*, "Cuestiona AGMER la falta de participación en el CGE", 17 de mayo de 2001.

cargos. El presupuesto se lo llevan los cargos políticos. Históricamente fue así pero con esta gestión se agudizó el sobredimensionamiento. Se crearon nuevas direcciones y subdirecciones”³². De la Dirección de Programación Presupuestaria y Contable dependen la Subdirección de Recursos Humanos, que con sus 60 empleados concentra gran parte de la carga burocrática del sistema, y el Taller Industrial³³, otra clara manifestación del sobre-dimensionamiento del Consejo.

La gestión del sistema educativo entrerriano está dividida en 17 direcciones departamentales, las cuales contribuyen en gran medida al agrandamiento de la administración central. Tal como comentó un alto ex funcionario del ministerio, “cada dirección departamental es un ministerio en sí mismo”³⁴. En efecto, la propia directora de la dirección departamental de Paraná explicó que “hay 50 personas entre administrativos y docentes en esta dirección. Mira todos los expedientes que tengo, todos vienen de las escuelas. Todo lo que la escuela manda, notas, etc. pasa por esta dirección departamental. Todo se lo manda a la directora departamental. Todo tiene que ir con mi firma porque estoy avalando el trabajo del supervisor y además es mi responsabilidad”³⁵.

En suma, la administración central del sistema educativo de la provincia de Entre Ríos se caracteriza por estar gestionada por un Consejo General de Educación, con rango constitucional, que se destaca por sus grandes dimensiones y una estructura administrativa extremadamente burocrática. Sin lugar a dudas, la ausencia de la eficiencia y eficacia en la administración del sistema en la agenda de política educativa de los últimos gobiernos –sobre todo de Blanca Osuna y Celomar Argarchá- es uno de los factores principales que pueden explicar al menos en parte esta característica del sistema entrerriano. Sin embargo, dimensiones estructurales de la administración central, específicamente la permanencia del Consejo General de Educación como organismo responsable de la gestión de la educación entrerriana que, entre otras cosas impide que ministros con un perfil “economicista” accedan al cargo de presidente del mismo, es un condicionante fundamental para comprender la dificultad de llevar adelante reformas importantes en las estructuras del organismo.

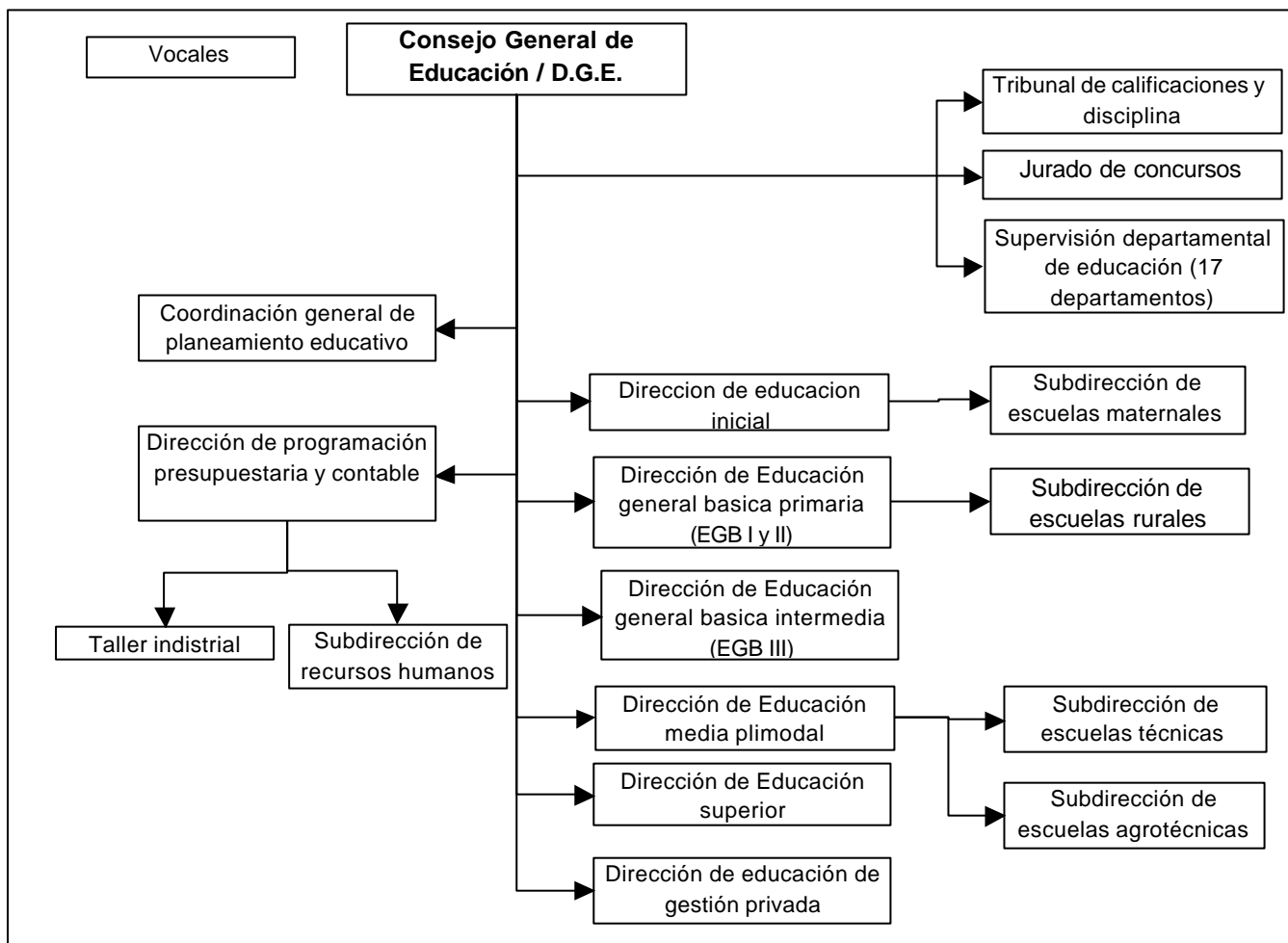
³² Entrevista realizada en octubre de 2002.

³³ Del Consejo General de Educación depende el Taller Industrial, un taller encargado de fabricar diferentes equipamientos necesarios para las escuelas: sillas, bibliotecas, escritorios, entre otros.

³⁴ Entrevista realizada en octubre de 2002.

³⁵ Entrevista realizada a la Prof. Nedda Lía Olivera de Girando, Directora del Departamento de Paraná, octubre de 2002.

Diagrama 2 – Organigrama del Consejo General de Educación



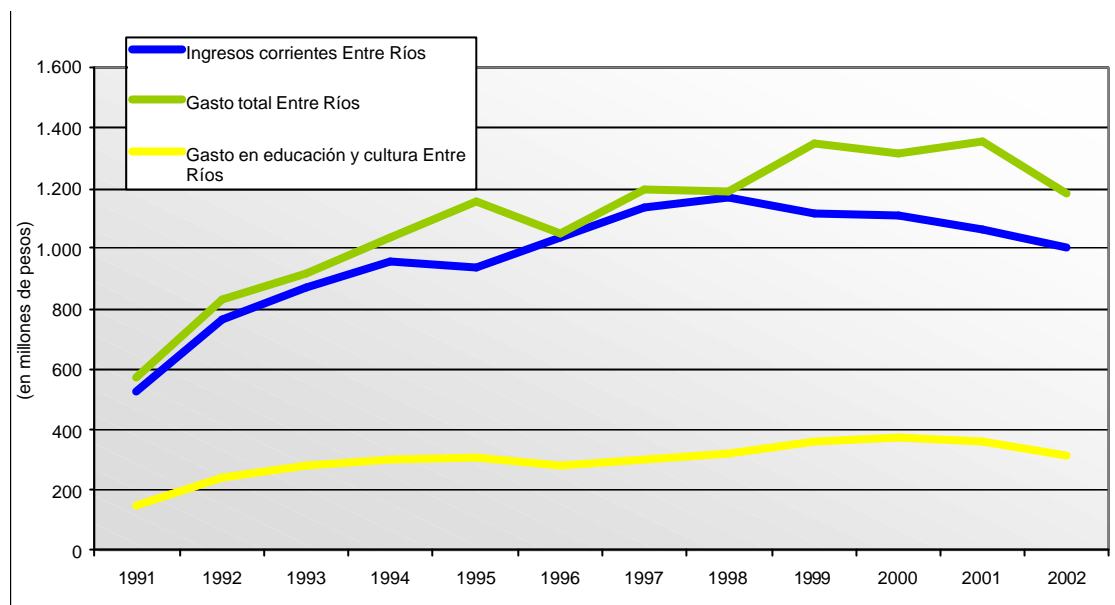
Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento Orgánico del Consejo General de Educación.

6 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

Las cuestiones presupuestarias han adquirido una significativa centralidad en la definición de las dinámicas que construyen la cotidianeidad del sistema educativo provincial, especialmente en provincias como Entre Ríos que han atravesado períodos de profundas crisis políticas y económicas. En el presente apartado describiremos las prácticas presupuestarias de la educación entrerriana, analizando primero el gasto asignado al sector en el marco de la evolución de las finanzas provinciales y considerando luego el esfuerzo financiero comparativo que la provincia ha realizado en el sistema educativo.

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

Las finanzas públicas entrerrianas siguen la tendencia de la mayoría de las provincias argentinas, en las que se puede observar tres ciclos económicos claramente distintos. En el caso de Entre Ríos, el primero de ellos, correspondiente al gobierno de Moine, estuvo marcado por un importante aumento de los recursos y de los gastos provinciales. Este incremento debe analizarse en el contexto del crecimiento económico a nivel nacional de los primeros años de la convertibilidad y de la transferencia a las provincias de las escuelas medias, los institutos terciarios y los establecimientos del sector privado. Entre 1991 y 1994, los gastos totales (82%) y educativos (104%) experimentaron un significativo aumento que, gracias a la aun mayor expansión de los ingresos públicos (88%), no implicó un aumento en el déficit fiscal (ver grafico 3 y cuadro 15).

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.

Cuadro 15 - Evolución de ingresos y gastos (en mill. de pesos corrientes), déficit y deuda

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingreso total	528,5	772,0	877,6	994,6	960,3	1.211,0	1.168,8	1.198,7	1.167,4	1.129,7	1.089,3	1.014,5
Gasto total	570,5	830,0	915,2	1.035,5	1.156,3	1.051,5	1.194,1	1.186,8	1.351,2	1.274,6	1.356,4	1.181,3
Gasto en Servicios Sociales	287,4	430,8	515,0	545,1	540,5	541,8	554,9	601,9	709,9	671,6	680,1	615,8
Gasto en Educación y Cultura	144,4	241,2	277,5	298,8	309,3	278,8	299,7	316,2	359,5	370,3	342,2	312,9
Déficit*	-7,9	-7,5	-4,3	-4,1	-20,4	13,2	-2,2	1,0	-15,8	-12,8	-24,5	-16,4
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	43,1	39,6	44,5	54,3	73,8	85,9	212,3

* % del ingreso total

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

s/d = sin datos

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

Caracterizado por ser un empresario exitoso que sabía cómo administrar sus empresas, Moine había llegado a la gobernación gracias a un perfil eminentemente técnico. En el contexto de esta lógica, su gestión priorizó una reforma del Estado de acuerdo con los postulados del entonces ministro de economía nacional Domingo Cavallo. Es así como en el año 1993, luego de haber realizado más de un estudio sobre el Estado entrerriano y las posibilidades de reestructuración³⁶, se sancionó la Ley de Emergencia Económica Nro. 8.706 a partir de la cual, entre otras cosas, se habilitaba al Poder Ejecutivo para despedir a 2.605 empleados públicos. Si bien el costo político de esta medida lo hizo retroceder hasta reincorporar a casi la totalidad de los despedidos, se trató de una demostración explícita de las creencias del entonces gobernador respecto del sobredimensionamiento del Estado como uno de los problemas fundamentales del sector público.

Esta tendencia política y económica tuvo sus efectos en el sistema educativo, que históricamente aglutinó a la mayor parte de los empleados públicos. Así, mientras que por un lado crecía el gasto educativo como consecuencia de las transferencias de las escuelas nacionales y la equiparación salarial correspondiente³⁷, por otro lado, se intentaba restringir este aumento, limitando la expansión del personal docente que necesariamente debe acompañar el crecimiento de la matrícula. Una de las principales medidas tomadas durante este período fue la reducción de las horas institucionales que las escuelas tenían debido a la transformación curricular que había comenzado en la primera gestión de Montiel (1983-1987) y continuado durante el primer gobierno de Busti (1987-1991)³⁸. Beatriz Montaldo, sindicalista docente, comentó al respecto: "(en las escuelas) se autorizan desdoblamientos de cursos, por promoción o por sobrecarga de alumnos, siempre y cuando la planta funcional tenga horas. Y si no, que tome las de planificación institucional"³⁹.

El segundo período se inició en 1995 con la Crisis del Tequila a nivel internacional, cuando el déficit del Estado entrerriano superó el 20% de los ingresos provinciales (ver cuadro 15). En este contexto, la gestión de Moine culminó, como parte del acuerdo político intra-justicialismo entre el saliente gobernador y Jorge Busti, con la sanción de la Ley de Emergencia Económica del Estado Provincial Nro. 8918, que otorgó al gobierno entrante las herramientas legales necesarias para contener el gasto público. Dicha normativa, reflejando de alguna manera la percepción de Moine con respecto al gasto del sistema educativo, tenía un capítulo (el tercero) exclusivamente dedicado al sector educativo, que incluía la eliminación de la Secretaría de Educación, a la que ya hemos hecho referencia, y un recorte considerable del nivel terciario (eliminación de horas institucionales y de las remuneraciones de los consejos directivos y consultivos, sumada a la posibilidad de fusionar establecimientos y carreras). Asimismo, se obligaba a los docentes a optar entre el adicional por zona y el de

³⁶ Entre estos estudios, se encuentra uno realizado por Gustavo Béliz, entonces ex secretario de la función pública, y Héctor Domeicone, allegado a Cavallo y con funciones, en ese momento, en el Ministerio del Interior (Enz. D., 2001).

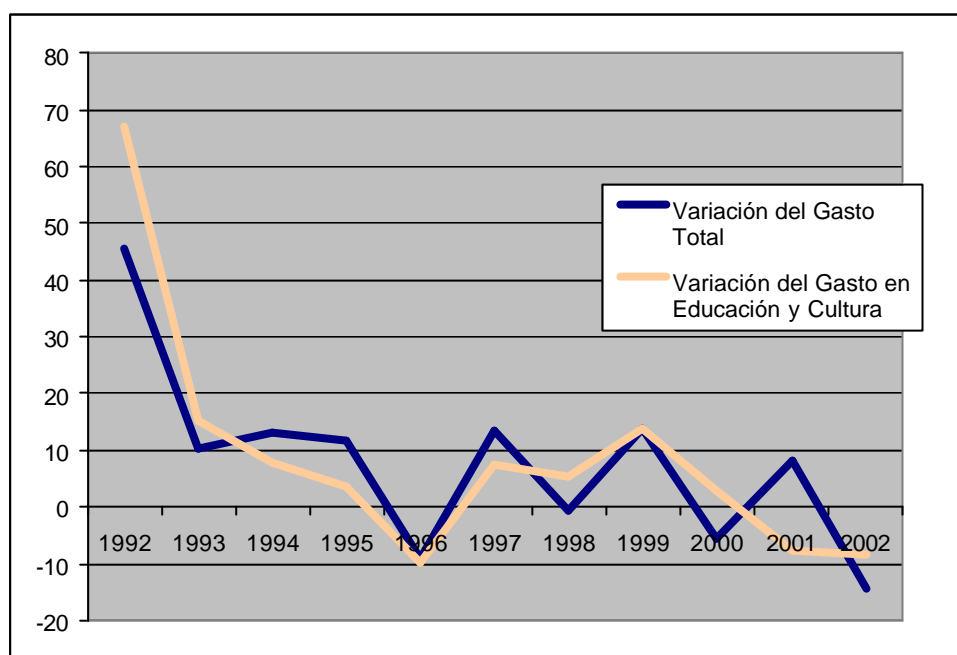
³⁷ La remuneración de los docentes nacionales era inferior a la de los maestros y profesores de escuelas provinciales. Al concretarse la transferencia, los docentes nacionales adquirieron el derecho de cobrar el mismo monto que sus pares nacionales, y esa diferencia fue costeadada por el gobierno provincial.

³⁸ Esta cuestión se analizará con mayor detenimiento en el apartado "Políticas pedagógicas y curriculares".

³⁹ El Diario, "Agmer y el paro del Martes. El docente no improvisa como lo hace la autoridad", 27 de marzo de 1994.

transporte y se le solicitaba al Consejo General de Educación que estableciera un régimen único de licencias para todos los niveles y que equiparase el régimen de incompatibilidad entre los ex docentes nacionales y provinciales. En un marco más general, en el capítulo II referido a la totalidad del Estado, y quizás con el mayor impacto en cuanto a la contención del gasto, se ordenaba el congelamiento de la antigüedad para todos los empleados del Estado y el aumento del aporte previsional. Con estas medidas, tanto el gasto público total como el gasto educativo descendieron en el año 1996 un 10% (ver gráfico 4).

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo.



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

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

Luego de un año de sustanciales recortes, el gasto público retomó su tendencia creciente (entre los años 1996 y 1999 las erogaciones totales aumentaron un 28.5% y los gastos educativos un 29%). En el caso de la educación, este incremento respondió a la expansión de la matrícula como consecuencia de extensión de la obligatoriedad y el crecimiento demográfico, y a los costos determinados por la adaptación de la estructura a los postulados de la Ley Federal.

Durante gran parte de este período, específicamente hasta 1998, la expansión presupuestaria estuvo acompañada por un incremento de los ingresos de la provincia (ver gráfico 3) traducido en una reducción del déficit provincial. Durante el último año incluso se alcanzó un superávit, que permitió al Estado restringir el incremento del stock de deuda (ver cuadro 15).

Sin embargo, en 1999 se produjo un abrupto giro en el equilibrio de las cuentas fiscales. En un contexto eleccionario, el gobierno de Busti rompió con la lógica de tres años de equilibrio fiscal y aumentó el gasto público en 164.4 millones de pesos, sin el debido acompañamiento de un incremento en los ingresos. Esta brecha se mantuvo durante los primeros dos años del gobierno de Montiel. Comienza así una nueva etapa en la historia económica entrerriana, marcada por una crisis fiscal, política y social sin precedentes en la provincia. Durante este nuevo período, el recurrente déficit, que alcanzó su pico en 2001 al representar más del 24% de los ingresos, determinó que el endeudamiento se convirtiera en la fuente principal de recursos necesarios para llenar esa brecha. Así, entre 1999 y el año 2001 (previo a la devaluación) el stock de deuda como porcentaje de los ingresos aumentó casi un 60% (ver cuadro 15).

La continuidad en los montos totales erogados por el Estado en el último año de la gestión de Busti y los primeros años del gobierno de Montiel no refleja una continuidad en la composición del gasto. Si durante la administración de Busti el aumento se concentró en gastos sociales (de los 164 millones adicionales, más de 107 millones correspondió a gastos sociales y casi 40 millones a servicios económicos), Montiel afrontó un incremento significativo en los fondos destinados al pago de la deuda pública, que llegaron a representar en 2001 un 10% del gasto total (ver cuadro 16).

Cuadro 16 – Gasto por finalidad. Años 1991-2002. Pesos corrientes.

FINALIDAD Y FUNCION	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Adm. Gubernamental	144,1	222,7	224,2	254,5	257,7	247,5	274,2	315,1	313,9	317,9	318,1	308,0
Servicios de seguridad	52,0	74,2	83,4	113,7	105,1	95,0	97,7	100,6	112,5	113,0	109,7	106,3
Servicios sociales	287,4	430,8	515,0	545,1	540,5	541,8	554,9	601,9	709,9	671,6	688,2	615,8
Salud	66,1	91,6	96,6	108,0	118,0	107,3	112,1	142,5	187,7	131,9	128,9	121,5
Promoción y asistencia social	17,4	24,8	40,3	33,8	27,0	44,6	39,3	41,9	43,8	40,5	45,0	51,5
Seguridad social	33,3	42,6	45,8	54,2	51,5	57,0	34,2	43,5	53,8	78,1	105,5	86,6
Educación y cultura	144,4	241,2	277,5	298,8	309,3	278,8	299,7	316,2	359,5	370,3	360,5	312,9
Ciencia y técnica	0,0	0,0	0,3	0,3	0,2	1,6	0,5	0,7	0,2	0,1	0,2	0,2
Trabajo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	1,7	2,0	9,6	7,3	9,8	9,3
Vivienda y urbanismo	23,9	22,5	47,6	42,1	30,0	45,7	61,8	47,3	32,9	29,1	32,0	27,9
Agua potable y alcantarillado	2,3	8,1	6,9	7,7	4,4	5,3	5,5	7,9	22,4	14,2	6,4	5,8
Otros servicios urbanos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios económicos	78,7	99,9	88,2	98,4	199,8	99,2	211,9	118,7	157,5	117,1	106,7	107,5
Deuda pública	8,3	2,4	4,3	23,8	53,2	68,0	55,4	50,5	57,5	97,9	133,7	43,6
TOTAL	570,5	830,0	915,2	1.035,5	1.156,3	1.051,5	1.194,1	1.186,8	1.351,2	1.317,6	1.356,4	1181,3

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 y finalidad, años 1991-2000.

La caída de los ingresos totales provinciales y el endurecimiento de las condiciones de acceso a los mercados de crédito internacionales y nacionales experimentados hacia finales de la década, se sumaron a la dificultad para reducir el gasto debido a los compromisos previos con respecto al pago de los servicios de la deuda pública. En esta coyuntura el gobierno provincial optó por buscar nuevos los mecanismos de financiamiento y creó un bono o "cuasi-moneda" propia, "el Federal", que comenzó a ser utilizado para financiar gran parte de las obligaciones.

Estos niveles de gastos no pudieron ser sostenidos, y la situación desembocó en una virtual cesación de pagos a los empleados públicos –incluidos los docentes- en medio del caos político. Se inició así una nueva fase en la historia provincial, en donde el default económico se tradujo en un default educativo. En la medida en que los gastos salariales son el mayor componente del desembolso en el sector (más del 95% de las erogaciones durante 2000 si sumamos las transferencias del sector privado- ver cuadro 17), el principal damnificado del default presupuestario del sistema fue el docente, quién manifestó su disconformidad con más de 60 días de paro en 2002, más de dos meses sin clases en 2003 y el pedido de juicio político del gobernador. Después de varios meses de negociación, en donde el atraso salarial fue cada vez mayor, el conflicto se encarriló a partir de mayo de 2003, luego de que el flamante presidente Nestor Kirchner y su ministro de educación, Daniel Filmus, viajaron a la provincia de Entre Ríos para comunicar a los docentes el acuerdo con el Banco Mundial de un préstamo a la provincia por 80 millones de pesos a fin de pagar el aguinaldo y los sueldos de los maestros y liquidar la deuda de la provincia con la caja de jubilaciones y pensiones docentes (ver apartado "Políticas Laborales").

Cuadro 17 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto.

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	126,4	175,9	195,2	298,4	305,4	290,0	303,4	326,8	352,7	358,4
<i>Porcentaje</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total	94,5	94,9	93,5	93,8	95,3	94,1	96,8	95,2	97,4	99,0
1.1. Gastos en personal	85,9	85,0	85,8	81,8	87,7	81,6	78,4	77,0	81,2	81,6
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	2,1	2,6	2,3	2,9	2,2	2,7	2,6	3,4	2,1	1,6
1.3. Transferencias al sector privado	12,0	12,3	11,7	12,5	8,5	14,6	18,8	18,7	15,8	15,6
1.4. Otras transferencias	0,1	0,0	0,1	2,8	1,5	1,2	0,2	0,9	0,9	1,1
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	5,5	5,1	6,5	6,2	4,7	5,9	3,2	4,8	2,6	1,0

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

Cuadro 18 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Entre Ríos	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	Entre Ríos	82,1	79,0	73,4	51,6	47,4	49,3	58,8	58,3	59,8	56,4
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Entre Ríos	15,1	16,6	18,8	35,4	40,8	33,5	33,7	32,7	32,9	36,7
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Entre Ríos	2,8	3,4	4,0	6,1	6,5	6,3	5,3	5,8	6,0	6,3
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Entre Ríos	0,0	1,1	3,8	6,8	5,3	10,9	2,2	3,3	1,3	0,6
	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.

6.2 EL ESFUERZO PRESUPUESTARIO EN EDUCACIÓN Y LA CRISIS

Es en este marco de peripecias económicas experimentadas por la provincia durante la década que nos concierne debe realizarse el balance sobre **el esfuerzo financiero por la educación**, según el cual la provincia de **Entre Ríos se encuentra en una posición relativa “media”, cotejada con el resto de las jurisdicciones**. Tres indicadores distintos sirven para evaluar a la provincia en este sentido. Así, de acuerdo con el porcentaje del gasto educativo como parte del gasto público total, el cual alcanzó un 27.3% como promedio en el período 1991-2000, Entre Ríos se acerca a la media nacional. De modo similar, cuando se considera el gasto por alumno del sector público, Entre Ríos se ubica, con un promedio de \$1.101 por alumno para el período 1994-2000, en el puesto Nro. 12⁴⁰. Por último, el tercer indicador considerado -el nivel de inversión por cada alumno en función de los ingresos disponibles por cada habitante-, se orienta en el mismo sentido que los anteriores ya que posicionaba a la provincia en un modesto (aunque superior a los anteriores) 8° lugar⁴¹.

Sin embargo, es necesario destacar que durante los años de crisis económica (1995 y 2001), el esfuerzo financiero por la educación entrerriana desciende considerablemente. En 1995 el gasto en el sistema pasó de representar el 28.9% de las erogaciones totales del Estado a representar el 26.7% y en 2001 se invirtió en el sistema el 24.8% de gasto fiscal total, casi cuatro puntos porcentuales menos que el año anterior. Esta situación llama particularmente la atención si consideramos el esfuerzo financiero de las provincias de la región central y del total del país durante los años de crisis, que, si consideramos el gasto educativo como porcentaje del gasto total, no descendió en ninguno de los dos casos.

⁴⁰ Ver punto 3.13 del anexo, pag. 71.

⁴¹ Ver punto 3.15 del anexo, pag. 71.

Cuadro 19 - El esfuerzo financiero por la educación.

	Gasto en Educación y Cultura como porcentaje del Gasto Público Total			Gasto por alumno del sector público -en pesos corrientes			Gasto por alumno como % de los recursos fiscales por habitante		
	Entre Ríos	Total Región Central	País	Entre Ríos	Total Región Central	País	Entre Ríos	Total Región Central	País
1991	25,3	27,3	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	29,1	28,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	30,3	29,2	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	28,9	28,5	27,2	1.126,4	914,1	996,4	186,7	185,1	174,5
1995	26,7	29,2	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	26,5	29,7	27,3	1.034,3	986,5	993,8	169,9	203,7	179,7
1997	25,1	31,4	28,5	1.011,7	1.067,3	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	26,6	30,3	27,9	1.085,4	1.118,9	1.097,9	182,5	201,9	177,1
1999	26,6	32,6	29,5	1.176,4	1.190,3	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	28,1	34,1	30,9	1.172,6	1.210,7	1.164,2	197,7	229,9	196,8
2001	24,8	33,4	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	26,5	34,1	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

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

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar/webcenso/provincias/provincias.asp>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.meccon.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.

En suma, un análisis de las finanzas públicas entrerrianas y de las erogaciones en el sistema educativo nos muestra que este último componente ha seguido la tendencia de los ingresos y gastos provinciales. Durante la primera parte de la década, la transferencia de los servicios de educación nacionales, que implicó un aumento en el gasto del sector, fue acompañado por un incremento en los ingresos. La crisis de 1995, por su parte, implicó la sanción de la Ley de Emergencia Económica y una reducción del gasto educativo y total en un 10%, aunque la tendencia retomó rápidamente su sentido creciente. El siglo XXI comenzó en Entre Ríos con una significativa crisis económica y, nuevamente, el gasto educativo sufrió una reducción como consecuencia de la caída de ingresos, en este caso produciendo un conflicto educativo sin antecedentes en la provincia. En este sentido, Entre Ríos resulta un caso paradigmático para estudiar el impacto de las dinámicas económicas y presupuestarias en la política educativa, a tal punto que la cesación del pagos puso en jaque al sistema de enseñanza provincial.

7 LAS POLÍTICAS LABORALES

7.1 EL SALARIO DOCENTE COMO MEDIDA DE AJUSTE

Como sucede en la mayoría de las provincias, buena parte de la disputa entre los sindicatos y el gobierno se ha centrado en la "cuestión salarial", y en Entre Ríos esta contienda adquirió especial fuerza debido a la virtual parálisis de la educación durante meses enteros. Si durante la década del ochenta y principios de los noventa el reclamo gremial se concentró fundamentalmente en el aumento salarial, a partir de mediados de los noventa se dirigió a exigir el pago a término e impedir su depreciación. Al entrar en el siglo XXI, en el contexto de la crisis financiera que atravesaba la provincia, los docentes debieron asumir una lucha aún más básica: la de lograr el cobro de los haberes.

Durante el período estudiado los docentes recibieron dos aumentos salariales, además del Fondo de Incentivo Docente en el ámbito nacional, aunque, por diferentes razones, AGMER no apoyó las medidas en ninguna oportunidad. El primero de ellos fue el acontecido en el año 1992, cuando el gobierno decidió incluir en las remuneraciones un 7% de presentismo, llamado "productividad". Sin embargo, este incremento no respondía al reclamo de los trabajadores de la educación, que consistía en un haber básico de \$310. Muy por el contrario, AGMER tuvo desde un primer momento una posición muy clara de rechazo hacia ese ítem por "*desvirtuar la tarea docente y avanzar sobre los derechos laborales de los trabajadores*"⁴².

El segundo incremento se dio en el año 1998, al crearse un Fondo Educativo Provincial con lo recaudado por la venta de Afianzar, que posibilitó el otorgamiento de un monto mensual no remunerativo y no bonificable de \$40 para los docentes de primaria y \$35 para los de media y superior hasta diciembre de ese año. Nuevamente, AGMER minimizó este aumento al señalar que la "*propuesta gubernamental plantea la transitoriedad de los fondos ya que se utiliza para su obtención la privatización de Afianzar, por lo que no significan recursos genuinos*"⁴³.

Si a principios de la década el incremento tuvo como objetivo subyacente el debilitamiento del principal instrumento de lucha sindical, el paro, el aumento de 1998 se dio en un contexto de intensificación de los reclamos promovidos a nivel nacional por CTERA, materializados con la instalación de la carpa blanca frente al Congreso Nacional en el año 1997, que tuvieron asimismo su expresión en el escenario provincial con la instalación de una propia carpa docente provincial en Paraná. En este ámbito de conflicto, el gobierno de Busti tomó una decisión política de apoyar el reclamo de CTERA en el Congreso Nacional, y este apoyo se tradujo en un aumento provisorio. Tal como comentó un periodista entrevistado, "*Busti tenía una carpa blanca acá y era un dolor de cabeza. Quería descomprimir*"⁴⁴.

Más allá de estos aumentos, la tendencia general del período estudiado fue una reducción progresiva del salario docente, comenzando con la Ley de Emergencia Económica

⁴² Ver el Diario, "AGMER", 24 de febrero de 1992 y El Diario, "¿Por qué van al paro los docentes?", 2 de agosto de 1992.

⁴³ Declaraciones de AGMER en El Diario, "AGMER minimiza el anuncio oficial y critica las privatizaciones", 3 de febrero de 1998.

⁴⁴ Entrevista realizada en octubre de 2002.

del Estado Provincial Nro. 8918 que, tal como se comentó en el apartado referido a las políticas presupuestarias y fiscales, congeló la antigüedad de todos los empleados estatales, aumentó el aporte previsional y obligó a los docentes a elegir entre el cobro del adicional por zona o por transporte. Asimismo, las cuestiones salariales se vieron agravadas con la ardua crisis económica de finales de siglo, al sancionarse la ley de emergencia Nro. 9382, a partir de la cual la provincia empezó a cancelar sus obligaciones con un bono provincial devaluado frente al peso, el "Federal", pero sobre todo cuando los sueldos comenzaron a pagarse con atrasos mayores a dos meses. La crisis docente entrerriana inauguró un nuevo período en las relaciones entre las provincias y la Nación, ya que se necesitó de la injerencia directa del gobierno central para que los docentes cobren sus salarios.

En suma, la década del '90 ha estado signada para los docentes entrerrianos por la lucha en pos del cobro de un salario que se ha ido deteriorando (esencialmente por el cobro en títulos públicos devaluados, además del congelamiento de la antigüedad y el pago atrasado). Es en este marco de grave situación que debe analizarse el salario del docente entrerriano.

El cuadro 20 analiza las remuneraciones de los trabajadores de la educación en términos comparados: tal como se puede observar, el salario para un docente de nivel primario con jornada simple y diez años de antigüedad -que representaba \$393 para el año 2000- se situaba por debajo de la media nacional, lo que la convierte en una de las ocho provincias con menor salario⁴⁵. El caso de los directivos es comparativamente peor ya que, con \$661.3, Entre Ríos se encuentra entre las seis provincias con menor salario para este cargo jerárquico⁴⁶.

Cuadro 20 - 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	Entre Ríos	393,1	463,2	84,9
	Media Región Centro	460,3	550,7	83,6
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Entre Ríos	661,3	791,6	83,5
	Media Región Centro	702,7	845,9	83,1
	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.

Para poder contextualizar el **real poder adquisitivo del salario docente** es necesario vincularlo con la canasta básica alimentaria provincial. A lo largo de la década del '90, esta fue disminuyendo su valor por lo que el salario docente -que experimentó un pequeño incremento desde 1995- se apreció. Sin embargo, esta tendencia se revierte completamente con la devaluación del peso al finalizarse el período de convertibilidad y con el pago en bonos, que sufrió una depreciación aún mayor. En cuanto a la relación del **salario docente**

⁴⁵ Ver punto 4.1 del anexo, pag. 71.

⁴⁶ Ver punto 4.2 del anexo, pag. 71.

primario con los del sector privado y el resto del sector público, se observa –según el cuadro siguiente– que en 2000 éste rondaba **la mitad** de lo percibido por los otros asalariados en promedio. Sin embargo, durante estos cinco años analizados, el salario docente entrerriano fue uno de los tres que más creció en relación con la remuneración del empleado público promedio ya que este decreció un 4.6% y los maestros vieron incrementado su salario en un 10%⁴⁷.

Cuadro 21 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario docente primario	Entre Ríos	420.5	411.1	411.1	451.1	523.2	463.2
	Media País	564.0	484.7	554.1	565.0	628.6	568.3
Salario del empleado público promedio	Entre Ríos	983.3	886.6	888.1	926.1	965.7	927.5
	Media País	1,035.1	992.0	1,022.8	1,053.0	1,064.5	1,049.6
Salario del empleado privado promedio	Entre Ríos	918.7	877.1	899.3	913.4	899.0	875.0
	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	Entre Ríos	65.9	65.6	65.2	66.3	63.9	62.2
	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.

Más allá del salario, una de las cuestiones laborales más importantes son los procedimientos de acceso y ascenso en la carrera docente, regulados en Entre Ríos por el Estatuto del Docente, sumado al Decreto Nro. 2421 de 1994 para el nivel medio y a la Resolución 862 de 1990 para el nivel primario. Como en muchas otras provincias, durante gran parte del período estudiado en Entre Ríos no se realizaron concursos para ascenso en el sistema, en gran parte debido al desorden administrativo producto de la transferencia de los servicios educativos a la provincia y la inestabilidad institucional como consecuencia de la implementación de la reforma educativa.⁴⁸ En este sentido, una supervisora de nivel medio comentó: “*hay una irregularidad escandalosa en los concursos. El último concurso para directores se*

⁴⁷ Ver punto 4.8 del anexo, pag. 71.

⁴⁸ En una entrevista de *El Diario*, la entonces vocal gremial explicaba: “*hay un considerable retraso, que se debe a un problema de vieja data como es la falta de informatización. No puede ser que a las puertas del siglo XXI se siga trabajando con lápiz. Por otra parte, (...), con la Ley de Emergencia y los retiros voluntarios, el área de Recursos Humanos perdió la mitad de sus empleados*”. *El Diario*, “*El sistema de concursos está colapsado*”, 26 de julio de 1997.

dio en 1987. El último concursos de supervisores en 1997 y no se convocaba hace 15 años"⁴⁹. De todas maneras, cabe aclarar que al asumir como Presidente del CGE, Celomar Argarchá incluyó dentro de su agenda el ordenamiento del sistema de concursos de ingreso y ascenso en el sistema, incluyendo la actualización de legajos y credenciales, la informatización de las Juntas de Clasificación y Disciplina y el llamado a concursos, por lo que muchos de los problemas que habían afectado a la docencia en este punto estaban en vías de solucionarse al momento de realizar el trabajo de campo de la presente investigación.

Un último punto a mencionar es el régimen de licencias de los docentes. Al igual que en muchas otras provincias, este derecho de los trabajadores de la educación ha sido percibido por las diferentes gestiones de gobierno como un foco de ineficiencia en la asignación de recursos dentro del sistema. Ya en el año 1993, la ley de emergencia Nro. 8706 facultaba al Poder Ejecutivo a "establecer un régimen único de licencias uniformes en la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos y Empresas del Estado" (art. 32), y en 1995 esta cuestión reapareció en la Ley Nro. 8918, también de emergencia, instando al CGE de "establecer un Régimen Único de Licencias para todos los niveles educativos" (art. 25). Pero fue recién en la gestión de Argarchá que se sancionó un nuevo sistema para todos los docentes del sistema que limitó la cantidad de días de licencia. Tal como comentó el mismo Argarchá, "el régimen de licencias es duro y por eso tenemos presión por parte del gremio, pero antes la cantidad de licencias era escandalosa"⁵⁰.

7.2 LOS SINDICATOS EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

Para comprender las relaciones de poder que cruzan las políticas laborales resulta fundamental analizar las características de los gremios docentes entrerrianos y su papel como actores fundamentales en la política educativa provincial.

En Entre Ríos, al igual que en muchas otras jurisdicciones, el sindicalismo docente está mayormente monopolizado por el gremio base de CTERA, en este caso la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos (AGMER). Si bien existen otras tres agrupaciones, la Unión de Docentes Argentinos (UDA), el Sindicato Argentinos de Docentes Particulares (SADOP) y la Asociación de Maestros de la Enseñanza Técnica (AMET), la hegemonía de AGMER en el escenario político-educativo es prácticamente absoluta, tal como puede verse en el cuadro 22, y es incluso el único sindicato que ha tenido representación en el CGE y en las Juntas de Clasificación y Disciplina.

⁴⁹ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁵⁰ Entrevista realizada al Prof. Celomar Argarchá, ex presidente del Consejo General de Educación, octubre de 2002.

Cuadro 22 - Datos sobre los sindicatos provinciales de docentes.

Nombre del Sindicato	Cantidad de Afiliados	Cantidad de Afiliados por cargos docentes	Relación con sindicatos nacionales / agrupaciones sindicales
Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos (AGMER).	19.000	0,65	Afiliación a CTERA y a CTA
Unión de Docentes Argentinos (UDA).	1.600	0,06	Representante provincial de UDA y CGT oficial
Asociación de Maestros de Enseñanza Técnica (AMET).	1.000	0,03	
Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP).	1.000	0,03	Representante provincial de SADOP y CGT rebelde
Total	22.600	0,78	

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

Los conflictos entre los representantes de los docentes y las diferentes gestiones de gobierno fueron intensificándose a medida que avanzaba la década, producto tanto del progresivo deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores de la educación, analizadas en el apartado anterior, como de la implementación de la Ley Federal de Educación. Como gremio afiliado a CTERA, la oposición de AGMER frente a la reforma fue desde un primer momento clara, reflejada en la siguientes declaraciones del gremio: "las inversiones que se han realizado en educación no son fruto de recursos genuinos, sino de nuevos endeudamiento con la banca mundial que financia el plan social. Está demás decir que ese dinero es sacado de nuestro país por medio de ajustes de ajustes en los cuales los docentes somos algunos de los grandes perjudicados"... "Al ser la Ley de Educación una ley federal se general un ajuste federal que se traduce, en todas las jurisdicciones, en cierre de cursos, salarios devaluados, antigüedad congelada, capacitación fuera de servicio, aumento de los aportes jubilatorios, etc."⁵¹.

Tal como se comentó previamente, la intensificación de la protesta sindical de CTERA a nivel nacional en relación con cuestiones salariales y con la instrumentación de la Ley Federal de Educación, tuvo su contraparte provincial: la "Carpa de la dignidad" erigida por AGMER en Entre Ríos sirvió de ámbito para la realización de ayunos similares a los llevados a cabo en Buenos Aires⁵². A pesar de la decisión del entonces gobernador, Jorge Busti, de apoyar a CTERA en el Congreso Nacional y de establecer un Fondo Educativo Provincial, que había creado un clima de cierta concertación entre AGMER y la conducción provincial⁵³, la decisión

⁵¹ El Diario "Una mirada sobre la Ley de Educación", 16 de abril de 1997. Ver también El Diario "Para AGMER la transformación educativa significa un salto al vacío", 12 de marzo de 1997.

⁵² Ver El Diario "El gobierno provincial descontó el día de paro", 1 de junio de 1997.

⁵³ Durante la gestión de Blanca Osuna, la relación de AGMER con el gobierno disfrutó de ciertos períodos de concertación y negociación, fundamentalmente gracias a la decisión del entonces gobernador Jorge Busti de apoyar el pedido de CTERA de la creación de un fondo educativo. Al respecto, Blanca Benavidez comentó: "al

oficial de masificar la implementación del tercer ciclo, sumada a los descuentos efectuados por los días de paro, profundizó las distancias entre el gobierno y los docentes nucleados en AGMER.

Si durante el gobierno de Jorge Busti los reclamos sindicales en el escenario provincial se concentraban fundamentalmente en la suspensión de la reforma educativa, mientras que el conflicto salarial se aglutinaba a nivel nacional –incluso se contaba con el gobierno entrerriano como aliado–, durante la gestión de Montiel la cuestión remunerativa fue el eje del conflicto. Así, las huelgas de 2002 y 2003 (más de dos meses en cada caso) tuvieron motivaciones salariales eminentemente locales, y son las que han dejado marcas más patentes en la realidad de las relaciones entre los actores políticos provinciales. Esta importancia parece responder a una serie de factores que sin duda se encuentran interrelacionados: las cuestiones que dispararon los conflictos, los niveles de enfrentamiento alcanzados, el desgaste generado en las relaciones entre el gobierno y los gremios, y la repercusión nacional.

Para concluir, más allá de esta periodización en las relaciones entre el gobierno y el sindicato mayoritario, resulta fundamental analizar las características político-ideológicas de AGMER y sus diferentes instrumentos de intervención y construcción de poder. Como sindicato afiliado a CTERA, la posición de AGMER frente a las cuestiones de política educativa exceden lo exclusivamente laboral ya que se concibe a la lucha gremial como parte de una lucha política más amplia. La oposición a la implementación de la reforma educativa y la convocatoria a congresos "en defensa de la escuela pública" son dos claros ejemplos al respecto⁵⁴. Asimismo, si bien el paro ha sido la principal herramienta de ejercicio del poder en la provincia, llevado a su posibilidad más extrema, AGMER no ha desestimado otros instrumentos de lucha. La presencia en los medios de comunicación durante la etapa más álgida de la implementación de la Ley Federal, el lobby en la legislatura durante la sanción de la ley provincial de educación, y el pedido de juicio político al gobernador son claros ejemplos al respecto. Por último, la representación docente en el Consejo General de Educación es quizás uno de los mayores exponentes de la inserción institucional del gremio,

comienzo de la gestión las relaciones eran buenas porque Blanca Osuna pertenece a un sector progresista del peronismo. Pero después hubo enfrentamientos. Una de las principales cuestiones de conflicto fue el tema de la EGB 3. El reclamo de los gremios era que se suspendiera la aplicación" Entrevista realizada a Blanca Benavidez vocal gremial durante la gestión de Blanca Osuna, en octubre de 2002. En efecto, durante el gobierno de Jorge Busti, los reclamos sindicales en el escenario provincial se concentraban fundamentalmente en la suspensión de la reforma educativa, mientras que el conflicto salarial se aglutinaba a nivel nacional con la "Carpa de la Dignidad", en donde Busti apoyó al sindicato en su pedido de la creación de un fondo educativo. Ver El Diario, "Ley de Financiamiento Educativo. Busti recibió a Maffei para hablar de alternativas", 21 de julio de 1997. En dicha oportunidad, el Marta Maffei, secretaria general de CTERA, explicaba: "El gobernador coincide con las propuestas de CTERA, en el sentido de lograr una ley que financie la educación con fondos genuinos, específicos y controlados". Ver también, El Diario, "Busti insiste con un impuesto para mejorar salarios", 12 de septiembre de 1997, El Diario, "Busti se interesó por el financiamiento educativo, según la versión oficial", 2 de octubre de 1997, El Diario, "El salario docente será un tema prioritario en el 98", 15 de noviembre de 1997.

⁵⁴ Durante el período analizado, AGMER organizó una serie de congresos educativos para discutir diferentes cuestiones de política educativa. Ver El Diario, "Congreso de AGMER. Severas críticas a la reforma educativa oficial", 7 de diciembre de 1996 y El Diario, "Congreso Educativo de AGMER. Delinearán propuestas para una nueva ley de educación", 10 de mayo de 1999.

aun cuando la toma de decisiones en la cúpula de gobierno de la educación diste de ser "colegiada".

7.3 UNA FORMACIÓN DOCENTE QUE INTENTA SER "UNIVERSITARIA".

La historia de la formación de los docentes durante la década del noventa no difería de la del resto de las provincias: una gran cantidad de institutos de formación docente (IFD) diseminados por el territorio, con un exceso de oferta de carreras para los futuros maestros de los niveles inicial y primaria y una falta de profesorados de nivel medio, que debieron someterse al proceso iniciado con la reforma educativa, es decir, la acreditación de las instituciones y la transformación de los diseños curriculares.

De larga trayectoria normalista (la primera escuela normal del país, fue creada en Paraná por el mismo Sarmiento durante la presidencia de Avellaneda), Entre Ríos tenía, luego de la transferencia de los institutos terciarios, más de setenta establecimientos del nivel superior, de los cuales casi cincuenta formaban docentes. Al igual que en otras jurisdicciones, durante la segunda mitad de los noventa el gobierno nacional instaba fuertemente a cerrar algunas instituciones. Sin embargo, la postura de los funcionarios del Consejo durante la gestión de Busti era clara en no negar la oferta de educación superior en el territorio provincial. Tal como comentó una ex funcionaria, *"recibíamos mucha presión por parte de Nación para cerrar institutos, pero si en la zona lo único que existe en educación superior era un IFD no lo íbamos a cerrar nunca. Por suerte Blanca Osuna reconocía las necesidades regionales"*⁵⁵.

La llegada de Montiel a la gobernación implicó un cambio abrupto en la historia de la formación de los docentes provinciales. Como parte de su campaña, Montiel incluyó dentro de su agenda el traspaso de la formación docente al nivel universitario y fue una de las primeras cosas que concretó como gobernador: la Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER) fue creada por la Ley N° 9250 de la provincia en junio del año 2000, e implicó el traspaso de aproximadamente 18 institutos de formación docente a la nueva institución.

La creación de la UADER es un claro ejemplo de la perspectiva partidaria de la política educativa entrerriana. Como parte fundamental de su campaña política para ser elegido gobernador, Montiel incluyó dentro de su plataforma la creación de la universidad provincial, para darle oportunidad a los estudiantes de los institutos terciarios de tener un título universitario. En el marco de un gobierno recién elegido, con las dos cámaras del Poder Legislativo con mayoría absoluta por parte de la Alianza, la creación de la Universidad Autónoma de Entre Ríos fue parte de un paquete de leyes educativas que necesitaba el gobierno para cumplir con su plan de acción, en el que se encontraba asimismo la ley provincial de educación.

Creada en un contexto de gran apoyo partidario y de una alta expectativa del estudiantado⁵⁶, las posiciones frente a la UADER fueron decayendo al compás que se deterioraba la imagen y el apoyo político del gobernador. Así, en el momento en que se realizó el trabajo de campo de la presente investigación –octubre de 2002–, un año

⁵⁵ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁵⁶ Al respecto, un legislador de la oposición entrevistado comentó: *"la ley en realidad fue una demanda de la población estudiantil incentivada por la campaña del gobernador"*. Entrevista realizada en octubre de 2002.

caracterizado por una crisis política y educativa sin precedentes en la provincia, las opiniones respecto de la recientemente creada universidad reflejaban el nivel de desilusión y bronca que la gestión de Montiel provocó en la comunidad provincial. Simplemente para citar un ejemplo, una persona entrevistada comentó: *"la UAER es un blef (sic). De un año para otro se decide hacer una universidad juntando los profesorados. Más del 60% de los docentes no tienen títulos universitario. Es una estafa. Se habló de esto en la campaña. Se nombran amigos y los amigos nombran amigos. Es surrealista"*⁵⁷. Entre las críticas más duras realizadas a esta universidad, el apresuramiento que se tuvo para ponerla en marcha y la escasa participación a los diferentes actores de la sociedad entrerriana, incluidos los propios legisladores, para elaborar el proyecto institucional, fueron unas de las más importantes. Asimismo, la misma CONEAU declaró que la propuesta académica se hizo *"sin la maduración suficiente"*, enfatizó que *"como los recursos presupuestarios son, por definición, escasos, el resultado sería que no se realizarán inversiones en investigación ni en formación docente"* y añadió que *"la estabilidad del personal transferido desde los institutos terciarios, que se sumarán a la Universidad, es incompatible no sólo con el sistema de concursos previstos, sino en particular con la necesidad de reconvertir el plantel docente"*⁵⁸. A su vez, los profesores de los institutos terciarios trasladados a la UADER denunciaron el desmembramiento de estas instituciones, la falta de espacios físicos para el dictado de clases, la implementación de concursos con reglamento no consensuado, la acefalía de instituciones transferidas al ámbito universitario por cese de autoridades y consejos directivos, etc.

En suma, en una provincia inmersa en una crisis fiscal, económica y sobre todo política, la creación de una universidad propia no pareciera ser un buen augurio para la formación de los docentes entrerrianos. Con una acreditación en la CONEAU en suspenso, con pocas posibilidades de que la UADER cumpla con los requisitos necesarios para ser reconocida oficialmente y con un sistema educativo con fuerte aversión al gobernador Montiel, el sistema de formación docente en Entre Ríos atraviesa una crisis institucional inédita en la Argentina.

8 RELACIONES CON LA NACIÓN

Las relaciones entre Entre Ríos y el gobierno nacional durante el período estudiado se pueden dividir en tres etapas claramente diferenciadas, correspondientes a cada uno de los gobernadores que detentaron el poder: Mario Moine, Jorge Busti y Sergio Montiel.

Tal como comentamos previamente, Moine llega a la gobernación entrerriana debido a su perfil de "empresario exitoso" y al apoyo del entonces presidente Menem, quien en su estrategia política apoyaba a candidatos que no vinieran del aparato justicialista tradicional. El fuerte alineamiento de Moine a las medidas impulsadas desde el gobierno nacional quedó sin dudas demostrado cuando al sancionarse la Ley de Emergencia Económica Nro. 8.706 se habilitó al Poder Ejecutivo para despedir a más de 2.600 empleados públicos (aunque por una fuerte reacción de la sociedad entrerriana la medida no fue implementada). El mismo Moine describe el período con la siguientes palabras: *"cuando yo asumí, el planteo del gobierno nacional*

⁵⁷ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁵⁸ Educyt Nro 151. Primera parte, en <http://www.listas.utn.edu.ar/cai-cyt/msg00127.html>, septiembre de 2003.

era que las provincia debían bajar el personal del Estado, que había un 20% más. Había una fuerte presión por parte del gobierno nacional de hacer una reducción de personal”⁵⁹.

Asimismo, fue durante el gobierno de Mario Moine cuando se transfirieron los establecimientos públicos de los niveles medio y terciario así como las escuelas privadas dependientes de la Nación. Dado el desarrollo que en el territorio provincial había alcanzado el sistema de educación media y terciaria nacional, la provincia de Entre Ríos fue uno de los distritos que mayor cantidad de escuelas recibió como resultado de la culminación de la descentralización. La magnitud de este proceso –que implicó 210 instituciones, 3.975 cargos docentes y 78.594 horas cátedras– determinó importantes trastornos de carácter pedagógico, administrativo, previsional y presupuestario. Al respecto, Hugo Pais, ex presidente del Consejo, comentó: “cuando se realiza la transferencia nos encontramos con que los legajos de los docentes no estaban en la provincia de Entre Ríos, por ejemplo los docentes de Educación Física, la Junta de Calificación estaba en Santiago del Estero, las Juntas de Calificaciones transferidas a la provincia no habían cerrado procesos de concursos de oposición de larguísima data. La Nación había hecho una transferencia globalizada pero sin cerrar aspectos puntuales en lo que refiere a las escrituras públicas de los bienes transferidos a la provincia, incluso ahí salta que había bienes que eran por condominios, por acuerdos, la Nación tenía acuerdos pero no lo iban a mantener, o edificios alquilados a muy alto costo que la provincia no estaba en condiciones de absorber. Había unos 330 docentes en absolutas condiciones de ser jubilados, que querían su jubilación, pero la legislación no le permitía por la transferencia jubilarse por Nación ni jubilarse por provincia. Hubo que instrumentar legislación específica para estos casos. Todos estos aspectos de la transferencia no fueron, a mi criterio, lo suficientemente evaluados. La situación era verdaderamente caótica”⁶⁰.

La segunda etapa en lo que se refiere a las relaciones entre el gobierno provincial y el nacional en el ámbito educativo abarca la gestión de Jorge Busti, en donde los dos grandes temas en la agenda educativa estaban íntimamente relacionadas con procesos vividos a nivel nacional: la implementación de la Ley Federal de Educación y la deuda salarial docente. En primer lugar, la provincia de Entre Ríos fue una de las que aceptaron la reforma educativa pero que dentro de los lineamientos generales se reservó cierto margen de autonomía. La siguiente cita referida a las declaraciones de un alto ex funcionario de la gestión de Osuna describe el tipo de relación entre la gestión educativa provincial y el Ministerio de Educación de la Nación: “desde Buenos Aires organizaron varios seminarios para discutir cuestiones relacionadas con la reforma, especialmente con los diseños curriculares. Nosotros participábamos de todos. En general Buenos Aires quería que nosotros hagamos lo que ellos pedían, pero Blanca Osuna nos apoyaba y confiaba en nuestras propuestas. Muchas veces decidíamos cosas que se oponían a lo que querían Decibe y Aguerondo”⁶¹.

La presencia de los programas educativos con financiamiento del gobierno nacional o de organismos internacionales tuvo un importante impacto en la política educativa provincial durante este período. Tal como se observa en los cuadros 23 y 24, si bien Entre Ríos recibió menos recursos por alumno que en la media nacional en el período 1991-1999, tanto en los programas del ministerio nacional (198,9 en la provincia frente a \$252,5 en el promedio de las provincias) como en aquellos con financiamiento internacional (\$32.9 frente a \$72.4), los

⁵⁹ Entrevista realizada al ex gobernador Mario Moine, octubre de 2002.

⁶⁰ Entrevista realizada a Hugo Pais, ex presidente del Consejo General de Educación, en octubre de 2002.

⁶¹ Entrevista realizada en octubre de 2002. Susana Decibe era en ese entonces ministra de educación de la Nación e Inés Aguerondo subsecretaria de educación de la Nación.

montos percibidos por estos conceptos fueron considerables. En el citado período, la provincia contó con más de 75 millones de pesos de programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y casi 10 millones de programas con financiamiento internacional (PRISE y P RODYMES). Más allá de lo que estos programas supusieron en el plano de la modernización de la infraestructura, no resulta de más destacar su significación en el proceso de construcción de los andamiajes a partir de los cuales se estructuró la puesta en marcha de la reforma educativa. Los fondos llegados a través de estos programas sirvieron para financiar el funcionamiento de los equipos técnicos que trabajaron en diferentes aspectos de la transformación.

Cuadro 23- Transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos					Transferencias por alumno	
	Pacto Federal Educativo y Plan Social					Provincia	Media Nacional
	Equipamiento Escolar	Infraestructura	Becas	Capacitación	Total		
1993	474.420	4.486.000	0	0	4.960.420	s/d	s/d
1994	2.232.800	5.732.993	0	320.000	8.285.793	30,0	42,3
1995	4.273.379	4.020.555	0	1.140.345	9.434.279	s/d	s/d
1996	3.022.851	8.872.236	0	1.915.356	13.810.443	47,6	60,7
1997	5.763.366	3.573.283	451.500	2.478.376	12.266.525	41,4	67,7
1998	6.178.469	5.485.352	2.808.250	1.357.849	15.829.920	50,5	58,7
1999	3.839.000	3.901.234	2.836.500	199.746	10.776.480	35,2	36,7
<i>Total 1993-1999</i>	<i>25.784.285</i>	<i>36.071.653</i>	<i>6.096.250</i>	<i>7.411.672</i>	<i>75.363.860</i>	<i>198,9</i>	<i>252,5</i>
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorias	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	37.095	572.971	3.719.559	1.373.143	5.702.768	18,2	23,2
Total 1993-2000					81.066.628	212,6	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 Programa de Reforma e Inversión del Sector Educativo (PRISE) puesto en marcha en la provincia en 1996 fue sin lugar a dudas el más importante en este sentido. Si bien su estructuración implicó, mayormente, recursos volcados a infraestructura, también incluyó componentes desde los cuales se financió el trabajo en el diseño curricular de la EGB, el desarrollo de una serie de estudios-diagnósticos acerca de la demanda y oferta de la formación docente y la elaboración de un proyecto de Ley Provincial de Educación que no logró su sanción. Para la implementación de estos programas se conformaron equipos específicos que, según la percepción de muchos actores entrevistados, dieron lugar a conflictos y diferencias con los empleados de planta provinciales. Así, por ejemplo, un supervisor comentó: “ *con el PRISE comenzaron a contratar gente que no conocía la realidad de las escuelas, y se crearon contenidos que no necesariamente se adaptaban a esa realidad. Además, el equipo*

de confianza de Blanca Osuna era la gente del PRISE, que tomaban todas las decisiones de la reforma”⁶².

⁶² Entrevista realizada en octubre de 2002.

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

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE**	Programa 41 - PRODYMES 2***	Total	Provincia	Media Nacional
1995	60.500	0	60.500	s/d	s/d
1996	878.200	0	878.200	3,0	5,0
1997	874.000	0	874.000	2,9	6,1
1998	2.543.651	559.088	3.102.739	9,9	22,7
1999	4.308.650	594.131	4.902.781	16,0	26,9
2000	314.000	237.861	551.861	1,8	13,5
Total	8.979.001	1.391.080	10.370.081	32,9	72,4

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

** Préstamos a la provincia

*** Préstamo a la Nación

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

En segundo lugar, en la segunda mitad del gobierno de Jorge Busti, las provincias dejaron de ser los ámbitos elegidos para los reclamos salariales de los docentes y a través de CTERA la demanda se concentró en el ámbito nacional por medio de la instalación de la "Carpa Blanca" frente al Congreso de la Nación. El reclamo del sindicato docente más importante del país era que el gobierno central se hiciera responsable de la deuda salarial de los trabajadores de la educación y se incluyera dentro del presupuesto de la Nación un fondo especial para cancelar esta deuda. En una provincia como Entre Ríos, en donde el sindicato base de CTERA, AGMER, tiene un importante peso en la política educativa y en donde se llegó a instalar una versión local de la Carpa Blanca, Jorge Busti incorpora esta problemática dentro de su agenda. En efecto, no solamente materializó un aumento provisorio en concepto de "adelanto" del fondo de incentivo docente, sino que se comprometió ante la opinión pública, incluso ante Marta Maffei, a apoyar el reclamo docente en la Legislatura nacional⁶³.

La llegada del final de la década, que inicia una tercera etapa, determinó algunas reformulaciones en los vínculos entre el Estado provincial y Buenos Aires, derivadas tanto del cambio del signo político de las autoridades nacionales como de la cada vez más evidente crisis fiscal del gobierno central y provincial. En el plano educativo, una de las más notorias expresiones de la combinación de ambas cuestiones se hizo evidente en la intención de las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación que asumieron en diciembre de 1999 de promover cambios en algunos de los programas nacionales financiados con fondos del Tesoro, en el que la inclusión del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) dentro del presupuesto nacional fue el más evidente. Tal como se puede observar en el cuadro 25, del total de los 48.825.521 millones de pesos, más 33 millones, es decir el casi el 70%, fue destinado a pagar este fondo. De esta manera, los últimos años han estado signados por la progresiva disminución de la importancia de los programas nacionales, como consecuencia

⁶³ El Diario, "Busti recibió a Maffei para hablar de alternativas", 31 de julio de 1997.

tanto de los efectos de la crisis del Estado Nacional y de la inclusión del FONID en el presupuesto nacional, como de la finalización de programas como el PRISE, financiados en gran medida con créditos externos.

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

	Miles de pesos				Total	Total – Pesos por alumno	
	Programas del MCCvT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID		Provincia	Media Nacional
1993	4.960.420	9.503.312	0	0	14.463.732	s/d	s/d
1994	8.285.793	11.266.446	0	0	19.552.239	70,8	66,4
1995	9.434.279	12.639.299	60.500	0	22.134.078	s/d	s/d
1996	13.810.443	12.168.210	878.200	0	26.856.853	92,5	90,2
1997	12.266.525	11.695.434	874.000	0	24.835.959	83,8	96,8
1998	15.829.920	11.487.354	3.102.739	0	30.420.013	97,0	102,8
1999	10.776.480	10.750.324	4.902.781	17.039.182	43.468.767	58,5	46,8
2000	5.702.768	9.285.428	551.861	33.285.464	48.825.521	155,7	130,0
Total	81.066.628	88.795.807	10.370.081	50.324.646	230.557.162	537,1	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.

Si bien el signo partidario del gobierno provincial coincidió durante este período con el de las autoridades nacionales, el perfil de los ministros nacionales y del presidente del CGE no contribuyó a una relación armoniosa. En efecto, la tradición estatista de Argarchá se oponía fuertemente con la perspectiva del primer ministro de educación de De La Rúa, Juan Llach, un economista al que se le atribuían posiciones pro-privatizantes y pro-mercado en educación. Las palabras de mismo Argarchá ilustran el tipo de relación existente entonces: *“con Llach tuvimos fuertes enfrentamientos. Él estaba a favor de las escuelas voucher y de la privatización de las escuelas. Yo soy un hombre que provengo de la enseñanza estatal. Soy maestro, pienso que el Estado debe sostener la educación fuerte porque se niveladora”*⁶⁴. Si bien las relaciones se reestablecen con la asunción de Hugo Juri y luego de Andrés Delich al ministerio nacional, el escenario se modifica nuevamente a partir de la caída de De La Rúa y la crisis institucional y política entrerriana que acapara la atención de las nuevas autoridades nacionales.

Quizás uno de los aspectos más importante durante esta etapa con respecto a las relaciones entre la Nación y la provincia excede lo propiamente educativo: el pedido de juicio político a Montiel y las movilizaciones políticas que se desarrollan a nivel nacional para evitar la caída del gobernador. En efecto, ante la posibilidad concreta de que Montiel sea enjuiciado políticamente, el radicalismo a nivel nacional, con Raúl Alfonsín como actor principal, comienza a realizar las gestiones necesarias para impedirlo⁶⁵. Una vez que el juicio político se

⁶⁴ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁶⁵ Entre las acciones citadas por los actores entrevistados y notas periodísticas de la época, se encuentra el llamado a varios legisladores provinciales radicales que estaban a favor del juicio político y la amenaza al mismo

frustra, las autoridades nacionales comienzan a gestionar ante el Banco Mundial un préstamo para que la provincia pueda cancelar su deuda con los empleados públicos, incluyendo a los docentes. Dadas las dimensiones de la crisis educativa entrerriana, las relaciones entre la Nación y la provincia con respecto a la cuestión educativas se desarrollan en un ámbito macro-político, en donde el presidente de la República y el mismo gobernador son los protagonistas de las negociaciones. El período culmina con la llegada a la provincia del flamante presidente Néstor Kirchner, la semana de su asunción, con un préstamo del Banco Mundial para saldar la deuda docente y reestablecer el funcionamiento del sistema educativo.

9 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

La implementación de la nueva estructura de niveles de la Ley Federal de Educación durante el período de estudio puede dividirse en dos etapas claramente diferenciadas. La primera de ellas corresponde a la gestión de Blanca Osuna como Presidente del Consejo General de Educación, caracterizada por el auge de los planes nacionales -como el Plan Social Educativo- y de los programas con financiamiento internacional. La segunda etapa se inicia con el advenimiento de la gobernación de Montiel, quien, tal como fuimos esbozando a lo largo del trabajo, imprime su propio sesgo a la reforma educativa.

Como provincia gobernada por el peronismo, la gestión de Jorge Busti se apropió de la reforma educativa desde un primer momento, aunque la actitud de las autoridades provinciales se puede describir como "de aceptación con cierta autonomía". En efecto, si bien la Ley Federal de Educación fue implementada, los tiempos y formas en que la reforma se llevó adelante respondieron más a los condicionamientos políticos de la provincia que a las directivas del gobierno nacional. Esta posición del gobierno provincial fue expresamente establecida por la misma presidente del Consejo General de Educación, al declarar que "*las disposiciones se irán tomando de acuerdo con las posibilidades de la provincia*" y "*el desafío es buscar la manera de equilibrar acuerdos nacionales con características que estamos convencidos en defender desde nuestra provincia y atendiendo a esas necesidades*"⁶⁶.

Entre estos matices propios, los más importantes durante esta etapa fueron la prioridad que se le otorgó al EGB 3 ubicado en la ex escuela media y a la preservación y revalorización de la escuela agro-técnica⁶⁷. Los tiempos de la implementación también se adaptaron al contexto provincial. En efecto, no fue sino hasta 1999 que el tercer ciclo de la educación general básica se implementó en forma masiva, luego de haber realizado algunas experiencias piloto. De esta manera, en 1999 la provincia pasó de tener solamente 596

Presidente Duhalde de renunciar a su banca en el Senado Nacional en caso de que no se impida el desarrollo del juicio político a Montiel (ver Enz, D., 2003).

⁶⁶ El Diario, "Final abierto para la transformación", 15 de octubre de 1997.

⁶⁷ Si bien desde el Consejo General de Educación se priorizó la "secundarización" del EGB3, en la realidad se implementó un sistema mixto. Al respecto, una supervisora entrevistada comentó: "Las escuelas primarias no querían perder el 7mo grado. Algunas lo consiguieron, otras no, de acuerdo con el status de las instituciones" (entrevista realizada en octubre de 2002).

alumnos cursando el tercer ciclo de la nueva estructura del sistema (menos del 1% de los alumnos) a tener 46.715 alumnos (46%) (ver cuadro 26).

Cuadro 26 – Implementación de la Ley Federal de Educación.

		1997	1998	1999	2000
Matrícula	7° grado Primario	20.249	19.677	0	0
	EGB 3	0	596	46.715	63.742
	Secundario	76.094	77.213	54.785	41.774
	Polimodal	0	0	0	0
% alumnos en nueva estructura	Total	0,0	0,6	46,0	60,4
	Entre Ríos	0,0	0,8	46,4	61,0
	Sector Público	0,0	0,0	44,9	58,5
	Sector Privado				
	Total Región Central	36,4	51,9	67,1	77,1
Total País	24,9	39,8	56,6	68,2	

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

Cuando Montiel asume como gobernador, la Alianza trae una propuesta diferente para la implementación del EGB 3, plasmada en la misma ley de educación provincial: la escuela intermedia. Durante la gestión anterior, la UCR había detentado una actitud hacia la Ley Federal que replicaba lo que sucedía en otras provincia y a nivel nacional: un explícito rechazo a la implementación de la reforma educativa, identificada con el gobierno menemista⁶⁸. Sin embargo, hacia fines de la década, cuando la Alianza tuvo posibilidades ciertas de triunfar en las elecciones y gobernar la provincia, la propuesta de Montiel no fue derogar la Ley Federal de Educación, como sucedió con la Alianza en Mendoza, sino que intentó diferenciarse de su antecesor introduciendo matices propios, entre los cuales la escuela intermedia fue el más significativo. A diferencia de la EGB3, que puede depender de la ex primaria o de la ex media, la escuela intermedia fue concebida como una unidad educativa independiente administrativa y pedagógicamente, con sus propios directivos, pudiendo estar ubicada en establecimientos en donde se imparte educación en los otros dos ciclos de la educación general básica o tener un edificio propio.

La escuela intermedia fue pensada principalmente para las zonas rurales, en donde la gestión anterior había implementado el Proyecto Ruralidad del Plan Social Educativo, conocido como el "proyecto 7"⁶⁹. Al igual que en Mendoza, provincia en donde también la Alianza asumió luego de varios años de administración justicialista, muchas de las escuelas que antes estaban dentro del proyecto 7 fueron nuclearizadas: los egresados de las diferentes escuelas rurales en vez de estudiar con profesores itinerantes, comenzaron a trasladarse, con un servicio de transporte financiado por el Estado, a las escuelas intermedias para continuar sus estudios.

A pesar de que la escuela intermedia fue concebida como una alternativa para la implementación del EGB3 y la extensión de la obligatoriedad escolar en las zonas rurales de la provincia, muchos entrevistados han comentado que, como consecuencia de favoritismos

⁶⁸ Ver, por ejemplo, *El Diario*, "La Alianza, contra la aplicación de la EGB 3", 19 de octubre de 1998.

⁶⁹ En el Proyecto 7, los alumnos del tercer ciclo de las zonas rurales tenían un maestro tutor que los acompaña y profesores itinerantes, quienes trabajan a partir de módulos por áreas.

personales y de falta de una planificación adecuada, en algunos departamentos se han creados escuelas intermedias en zonas urbanas en donde no se justificaba una unidad independiente con sus respectivos cargos. En este sentido, una funcionaria del Consejo comentó: *"Como se descentralizaron las decisiones de dónde ubicar estas escuelas, hay mucha diferencia en la provincia, dependiendo cómo se trabajo en cada departamento. Por ejemplo en Gualaguaychy, Gualaguay, Federación y Feliciano hay pocas escuelas urbanas. En cambio, en Uruguay, Concordia y La Paz fue un desastre, no se ubicaron estratégicamente. En La Paz, por ejemplo, hay muchas en el norte y muy pocas en el sur. En Paraná no tendría que haber escuelas intermedias, y hay casi 40. En Victoria se trabajó muy bien"*⁷⁰.

En suma, al igual que en muchas otras provincias, durante gran parte de la década del noventa Entre Ríos se preparó para la reforma educativa -a través de los planes nacionales como el plan social o el proyecto 7 y de la elaboración de los diseños curriculares, entre otras cosas- mientras se implementaba la obligatoriedad del nivel inicial y los dos primeros ciclos de la educación general básica. De esta manera, la etapa más álgida de la implementación de la Ley Federal, es decir, el tercer ciclo de la EGB 3 y el Polimodal, quedaron para el final del período estudiado, coincidiendo primero con la finalización del gobierno de Jorge Busti, en un contexto eleccionario, y luego con la crisis económica, social, fiscal, política e institucional que se vivió a nivel nacional y, fundamentalmente, a nivel provincial. De esta manera, la implementación de la reforma educativa se inserta en un contexto de conflictividad política sin precedentes en la historia entrerriana, con un sistema educativo en jaque (con meses enteros de huelgas docentes). Este nivel de conflicto sostenido tanto dentro del sistema educativo como en el sistema político general fue uno de los principales obstáculos para una implementación consensuada de la reforma que logre transformar la educación entrerriana.

10 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

Las políticas pedagógicas del Estado entrerriano durante el período estudiado estuvieron atravesadas principalmente por dos ejes diferentes, el currículum y la implementación de la reforma educativa, sumados a ciertas acciones adicionales de planificación pedagógica y educativa relacionadas con las desigualdades y la producción de información. En el siguiente apartado describiremos, en primer lugar, el proceso de transformación curricular que experimentó la provincia, remontándonos a la década del ochenta cuando, al igual que otras jurisdicciones como Río Negro o Mendoza, se implementó una reforma curricular que es recordada por los actores provinciales como un período de gran participación y entusiasmo. En segundo lugar, analizaremos la organización de las funciones técnico-pedagógicas del Estado y las acciones desarrolladas durante la década estudiada.

10.1 LA ELABORACIÓN DE LOS DISEÑOS CURRICULARES PROVINCIALES.

⁷⁰ Entrevista realizada en octubre de 2002.

Una de las principales funciones técnico-pedagógicas del Estado provincial, y que en Entre Ríos adquirió un espacio protagónico, fue la elaboración de los diseños curriculares, que consistió en dos etapas claramente diferenciadas. La primera de ellas corresponde al proceso de transformación curricular de nivel medio iniciado en la década del ochenta durante el gobierno Montiel –luego de haber completado un proceso de transformación curricular del nivel primario- y continuado tanto durante la primer gestión de Busti como durante el período de Moine como gobernador. La segunda etapa se inicia con la implementación de la Ley Federal de Educación en la provincia y abarca la elaboración de los diseños curriculares provinciales sobre la base de los Contenidos Básicos Comunes elaborados en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación.

En una década preocupada por la generación de ámbitos de participación en el contexto de retorno a la democracia, la transformación curricular del nivel medio iniciada en los ochenta fue un proceso caracterizado por el alto nivel de involucramiento de los diferentes actores, lo que favoreció la apropiación del mismo por parte de los docentes del sistema. Tal como comentaba un supervisor: *“la transformación curricular del nivel medio fue una de las pocas experiencias en las que hubo una verdadera participación y apropiación de la comunidad educativa en su conjunto”*⁷¹. Con respecto a las características y contenidos de estos diseños, Blanca Benavidez, ex miembro de las comisiones curriculares y ex vocal gremial del Consejo, explicaba: *“la transformación curricular tenía una concepción latinoamericanista de la historia y una organización interdisciplinaria en torno a ejes problemáticos que tenían que ver con una realidad social, un pensamiento político ideológicamente más progresista”*⁷². Un último punto a mencionar, y que fue una de las principales fortalezas de la experiencia, fue la inclusión del profesor por cargo y las horas institucionales de los docentes para la planificación interdisciplinaria de las clases.

Durante la gestión de Moine, si bien se continuó con la reforma curricular bajo el proyecto “Transformación Educación”, la experiencia comenzó a menguar. En primer lugar, la incorporación masiva de las nuevas escuelas producto de la transferencia de las escuelas nacionales aumentó considerablemente los costos del sistema, lo cual dificultó la implementación de un diseño curricular que incluía horas institucionales para los docentes. Tal como comentamos en el apartado “Las políticas presupuestarias y fiscales”, durante el gobierno de Moine la expansión de la matrícula se financió en gran medida con el cierre de las horas institucionales de las escuelas medias. Al respecto, un supervisor ilustró: *“durante ese período se produce un crecimiento del sistema y comienzan a aparecer demandas de creación de nuevas escuelas. Teníamos cola en la dirección departamental porque no había lugar para los chicos de primer año. Entonces se fueron cerrando las horas institucionales para crear nuevos cursos”*⁷³.

En segundo lugar, algunos actores sostienen que la orientación ideológica de la transformación curricular no se condecía con el nuevo rumbo que tomaba la gestión de la política educativa y provincial. De esta manera, un entrevistado comentó, *“con Moine la dirección de planeamiento comenzó a ser más conservadora, más ligada a la curia, y el proyecto se hizo agua”*⁷⁴. Por último, la sanción de la Ley Federal de Educación y la elaboración de los

⁷¹ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁷² Entrevista realizada a Blanca Benavidez, ex vocal gremial, octubre de 2002.

⁷³ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁷⁴ Entrevista realizada en octubre de 2002.

Contenidos Básicos Comunes en el Consejo Federal de Cultura y Educación fue el dispositivo que dio por concluido formalmente este proceso de renovación curricular, y en la provincia comenzó a desarrollarse una segunda etapa de transformación, adaptada a la Ley Federal, que incluía no solamente al nivel medio sino al sistema educativo en su conjunto.

Los diseños curriculares en el marco de la nueva Ley Federal se elaboraron en un período en donde la Argentina contaba con financiamiento internacional para trabajar en la implementación de la reforma educativa. De esta manera, al igual que en la mayoría de las provincias, durante los años 1996 y 1999 fueron los consultores del Programa de Inversión en el Sector Educativo (PRISE), externos a los estamentos estables del Consejo, los que trabajaron en los nuevos diseños curriculares.

A pesar del trabajo que se realizó para difundir los nuevos diseños (se imprimieron, según las entrevistas realizadas, suficientes copias para todas las escuelas y se realizaron varias jornadas de trabajo con los docentes y directivos), en Entre Ríos sucedió lo que en muchas otras provincias: los docentes no utilizaron los nuevos diseños curriculares. Diversas son las razones que pueden explicar este "fracaso" en su implementación. En primer lugar, los docentes habían recibido con anterioridad los Contenidos Básicos Comunes enviados por Nación, habían comenzado a trabajar con ellos y lo siguieron haciendo aun después de recibir los nuevos diseños provinciales. Al respecto, un alto ex funcionario del Consejo comentó, "fue un gran error de la Nación mandar los CBC a las escuelas porque después costó mucho que usen los diseños curriculares, y en muchos casos no se logró"⁷⁵. En segundo lugar, la excesiva teorización de los diseños, muchas veces incomprendidas por los docentes, se contrastaba con la gran claridad de los Contenidos Básicos Comunes enviados desde Nación, lo cual fue comentado por varios entrevistados: "están mejores los CBC que los diseños, son más específicos, hay mayor claridad"⁷⁶ o "los diseños no tienen un criterio de organización interna como los CBC, que vos entendés un capítulo y entendés todo el resto. Hasta ahora nadie los entiende, necesitás un intérprete. Los docentes usan los CBC porque es lo que entienden. Los diseños tienen una jerga difícil de comprender, con enfoques incomprensibles"⁷⁷. En tercer lugar, el poco espacio de participación ofrecido durante el proceso –en contraste con lo que había sucedido en la transformación curricular del nivel medio-, dificultaron la apropiación de los diseños por parte de los docentes.

Un último punto a mencionar es la elaboración de los diseños curriculares del nivel Polimodal, los cuales, a diferencia de la mayoría de las provincias argentinas, fueron desarrollados en el marco, y con los recursos, del PRISE. Tal como comentó un alto ex funcionario, "con los mismos consultores que habíamos contratado para elaborar los diseños de inicial y EGB, desarrollamos los diseños curriculares del nivel Polimodal"⁷⁸. Así, Entre Ríos se demarca del resto de las jurisdicciones ya que, en la mayoría de ellas, dichos diseños quedaron relegados durante el período de mayores recursos para la reforma, por lo que las gestiones dispusieron de muy escasos fondos para financiar los equipos técnicos encargados de trabajar sobre los nuevos contenidos de los dos ciclos más complejos del sistema. De esta manera, cuando la gestión de Montiel asumió en 1999 se encontró con los diseños curriculares de todos los

⁷⁵ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁷⁶ Entrevista realizada a miembros de la Asociación de Apoderados Legales, octubre de 2002.

⁷⁷ Entrevista realizada a Blanca Benavidez, ex vocal gremial, octubre de 2002.

⁷⁸ Entrevista realizada en octubre de 2002.

niveles ya elaborados, incluidos los de la formación docente, y, a diferencia de otras provincias como Mendoza en donde la nueva gestión aliancista cuestionó el trabajo realizado por el gobierno anterior, en Entre Ríos la implementación de la reforma continuó basándose en el trabajo realizado durante la presidencia en el Consejo General de Educación de Blanca Osuna. El aporte de la gestión de Argarchá fue la elaboración de orientaciones didácticas que, según las entrevistas realizadas, han ayudado a esclarecer los diseños curriculares.

10.2 LAS FUNCIONES TECNICO-PEDAGÓGICAS Y DE PLANIFICACIÓN DEL ESTADO

Si bien la elaboración de los diseños curriculares fue el eje principal de las acciones técnico-pedagógicas del Estado durante el período estudiado, primero en el contexto de la vuelta a la democracia y luego como correlato de la Ley Federal de Educación, el gobierno entrerriano ha desarrollado otras acciones de planificación e implementación de políticas ligadas a lo propiamente educativo, que abarcan desde la planificación misma de las políticas educativas hasta la producción de estadísticas y la capacitación de los docentes. Tradicionalmente, estas competencias estaban en manos de se la Dirección de Planeamiento, que incluso lideró el proceso de transformación curricular pre-reforma descrito en el subapartado anterior.

En la década de los noventa, sin embargo, la Dirección de Planeamiento perdió progresivamente protagonismo y sus funciones se dispersaron debido, en gran parte, a la llegada e intervención de los programas nacionales en la política educativa provincial. Aunque la dirección mantuvo varias de las funciones que históricamente realizaba, como el desarrollo de información educativa o la capacitación docente (en el marco de la Red Federal de Formación Docente Continua), muchas de las responsabilidades de planificación educativa quedaron en manos de los consultores contratados para llevar adelante las acciones de los programas con financiamiento internacional, quienes en épocas de Blanca Osuna eran sus colaboradores de más alta confianza.

Durante este período, las acciones de planificación educativa relacionadas con la implementación de la Ley Federal de Educación fueron las más importantes. Dentro de estas decisiones de planificación, la instauración de la escuela intermedia y su respectivo planeamiento, la definición de las modalidades de implementación del Polimodal, el cierre de las salas de 4 años -con la justificación de “garantizar” la oferta para los niños de cinco años- y el nuevo sistema de evaluación para los alumnos de la educación general básica (resolución Nro. 931 de 1999) fueron algunas de las más importantes.

Sin embargo, algunas otras acciones no directamente ligadas a la reforma educativa son dignas de mencionar. , En primer lugar, en lo referido a las acciones de política educativa focalizadas en las poblaciones más vulnerables, cabe destacar la presencia del Instituto Autárquico Becario Provincial (INAUBEPRO), creado a través de la Ley Nro. 8336 con la función primordial de seleccionar la población estudiantil con mayores necesidades económicas y sociales y otorgarle una beca de 40, 60 y 100 pesos por mes –según el nivel cursado (EGB3, Polimodal o superior)-, financiado a partir de un descuento realizado a profesionales de la provincia del 2% de su facturación. Durante toda la década del noventa, el instituto movilizó un gran monto de dinero (en el año 2000 el presupuesto del organismo

alcanzaba los 4.5 millones de pesos) y llegó a entregar becas a más de 11.000 alumnos por año.

Durante la gestión de Montiel, sin embargo, el rol del INAUBEPRO se redefinió en los hechos, no solamente por la aguda crisis financiera que sufrió la provincia –que redujo considerablemente los ingresos del organismo-, sino también debido a la decisión política del gobernador de destinar parte de los fondos a la denominada "Beca Rural", es decir, a financiar el transporte de los alumnos del campo para asistir a las escuelas intermedias. De esta manera, 2002 fue el primer año en la historia del organismo en donde no se entregaron becas nuevas, sino que simplemente se renovaron las existentes, lo que redujo en casi un 50% (de 11.966 becados a 6.210), a cambio de financiar el transporte a 3.418 alumnos de zonas rurales.

Cuadro 27 - Cantidad de alumnos becados por INAUBEPRO. Años 2001 y 2002.

Nivel /Año	2002	2001
EGB 3/Polimodal o Secundario	3.571	6.070
Terciario	1.124	1.799
Universitario	1.515	2.096
Total	6.210	11.966

Fuente: Información suministrada por INAUBEPRO, octubre de 2002.

La existencia de INAUBEPRO en Entre Ríos es un caso interesante para analizar las lógicas políticas que se tejen con la creación de un fondo con ingresos específicos para implementar políticas educativas focalizadas. Financiado con recursos de los profesionales liberales de la provincia, la creación de INAUBEPRO incorporó a la política educativa a un actor adicional, los colegios profesionales. En efecto, éstos reclaman mayor participación en el organismo y se comportan como actores de la sociedad civil que intentan incidir y controlar la asignación de los recursos de las becas. En este sentido, en una entrevista otorgada al semanario "Análisis", un dirigente de un colegio profesional comentó, refiriéndose a la página de Internet de INAUBEPRO: *"no muestra estadística alguna que sirva para tener una idea de lo que se hace con nuestro dinero, ni permite suscribirse a los jóvenes que lo desean por ese medio. De modo que quien quiera hacerlo no tiene más chance que esperar que algún legislador amigo le alcance un formulario"*⁷⁹. Esta cita se refiere a la manipulación de algunos legisladores para sacar réditos políticos particulares, ya que, según fuentes entrevistadas, los formularios necesarios para solicitar la beca son repartidos por los propios legisladores. El Semanario Análisis comentó al respecto: *"para ingresar al sistema los alumnos en condiciones de hacerlo deben primero llenar un formulario que tienen en su poder los legisladores, y que son repartidos de acuerdo al criterio escogido por el presidente de cada cámara. De manera que, por lo general, los senadores y diputados oficialistas cuentan con un número superior de planillas que los de la oposición, y casi todos los usan para quedar bien con las familias que ellos eligen. En tanto un cupo de formularios, siempre escaso, queda a disposición en la sede de INAUBEPRO, en la planta baja de la Casa de Gobierno, por el que cientos de estudiantes deben hacer unas interminables colas para conseguirlos antes de que se inicie el ciclo escolar"*⁸⁰.

⁷⁹ Semanario Análisis de la actualidad "Y los aportes, ¿dónde están?", 1 de agosto de 2002.

⁸⁰ Ídem.

En segundo lugar, una de las acciones primordiales en lo referido a la planificación educativa es la producción de información para la toma de decisiones. En el caso entrerriano el Censo Escolar Permanente es digno de destacar. Creado a partir de la Ley Nro. 3244 del año 1939 la Legislatura entrerriana dispuso la elaboración de un Censo Escolar Permanente, que debía realizarse cada dos años, que se había realizado en forma ininterrumpida hasta 1990 pero que durante la década del noventa se suspendió. En 2000, sin embargo, el gobierno de la Alianza reflató la mencionada ley y se aplicó nuevamente el censo escolar, con el objetivo de, según Carlos Gatto, entonces vocal del Consejo, “*planificar el accionar de la provincia en políticas educativas, dado que nos brindará un diagnóstico de la cantidad de alumnos que se tiene, el crecimiento vegetativo que puede haber y del número de aulas que se necesitan para el buen funcionamiento de las escuelas*”⁸¹. A diferencia de los relevamientos anuales que se realizaron durante la década del noventa, que contempla solamente los alumnos concurrentes, el censo escolar entrerriano permite planificar la política educativa contemplando aquellos niños y jóvenes que no asisten a la escuela.

Por último, resulta necesario resaltar algunas definiciones de política educativa orientadas a definir cuestiones relacionadas con desigualdades educativas dentro del sistema provincial y con el “rol educador” del Estado. En el primer caso podemos citar el Art. 4 de la ley de educación provincial que dispone: “*se promoverá la retención escolar de alumnos provenientes de sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas, mediante la implementación del régimen de doble escolaridad, con garantía de la nutrición de los educandos a través de comedores escolares en las instituciones*”. En el segundo caso, el Art. 64, inc. 27 de la misma ley establece que “*el consejo aprobará e impulsará los textos escolares y tenderá a que su edición se realice por la Editorial de Entre Ríos*”.

En suma, las políticas pedagógicas, curriculares y de planificación en la provincia de Entre Ríos durante el período estudiado se han focalizado en cuestiones relacionadas con la reforma educativa, desde las definiciones curriculares y la capacitación docente hasta la creación de nuevas escuelas y el cierre de secciones. Incluso una política surgida con anterioridad a la Ley Federal, las becas estudiantiles, fue modificada como consecuencia de la implementación del tercer ciclo en zonas rurales, pasando de financiar un monto por estudiante según nivel de estudios cursados a costear el transporte para los alumnos del campo que cursan el EGB3. Por otro lado, es interesante resaltar que algunas de las definiciones de políticas técnico-pedagógicas u orientadas a las desigualdades educativas han sido iniciadas fuera del ámbito del Consejo General de Educación: surgen a partir de iniciativas de legisladores en las cámaras de senadores y diputados. La creación de INAUBEPRO y la Ley 3244 que dispone la realización de un censo escolar cada dos años son dos claros ejemplos al respecto.

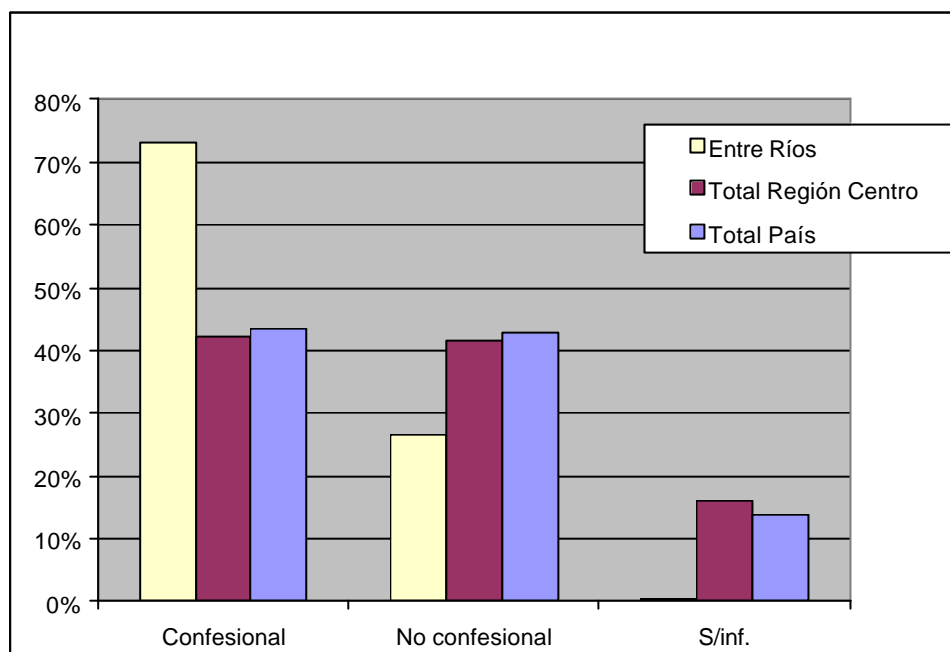
11 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

Al finalizar la década de los noventa, el 13.4% de los establecimientos educativos y el 22.2% de los alumnos entrerrianos correspondían al sector privado, porcentajes que ubican a la provincia entre las seis jurisdicciones en las que la enseñanza privada adquiere mayor

⁸¹ Entrevista concedida a *El Diario*, “Ultiman detalles para concretar el censo escolar en la provincia”, 15 de octubre de 2000.

preponderancia⁸², aun cuando esta proporción se mantuvo estable durante el período estudiado (ver cuadro 28). La proporción de unidades educativas gestionadas por el sector privado varía en los distintos niveles educativos, aumentando significativamente en el nivel medio y superior no universitario. Así, pertenecen al sector un 13.5% de las unidades educativas en el nivel inicial, un 12.1% para EGB 1 y 2, un 52.4% para EGB 3, un 52.6% para el polimodal y, por último, un 52.6% para el nivel superior no universitario. A su vez una mayoría de los establecimientos (más del 70%) son confesionales, convirtiendo a Entre Ríos en la tercer provincia con mayor porcentaje de escuelas religiosas⁸³.

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

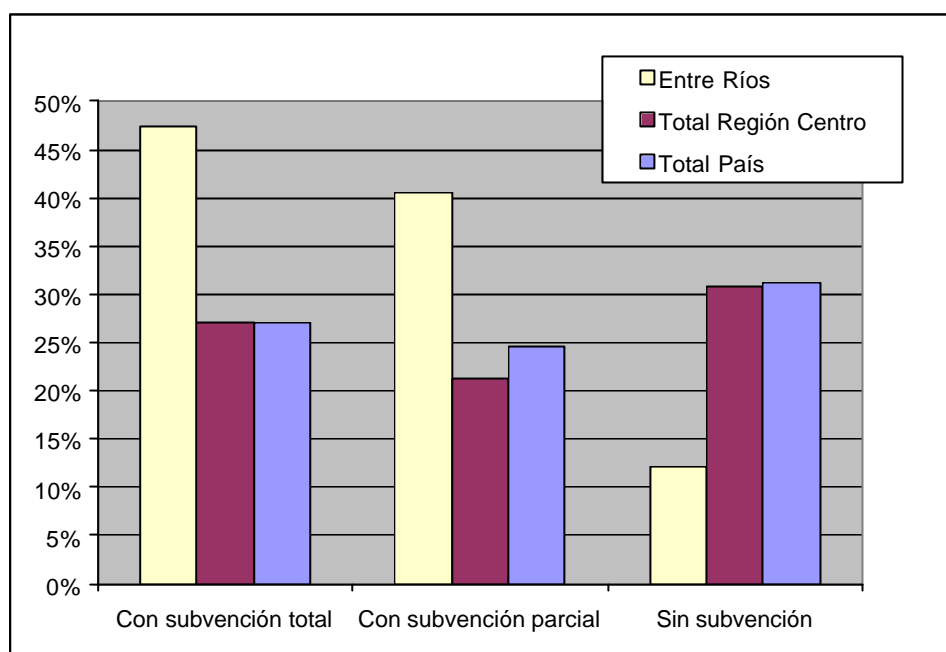
En relación con los subsidios otorgados, Entre Ríos se encuentra entre las tres las jurisdicciones con mayores porcentajes (85%) de establecimientos que reciben aportes del Estado⁸⁴. Esta alta cantidad de escuelas subvencionadas explica por qué la provincia se ubica entre las tres jurisdicciones que destinan mayores porcentajes del gasto educativo a las transferencias para el sector privado (15%)⁸⁵.

⁸² Ver cuadro 5, cuadro punto 8.1 del anexo, pag. 71.

⁸³ Ver punto 8.3 del anexo, pag. 71.

⁸⁴ Ver gráfico 6 y cuadro x. Ver también punto 8.3 del anexo, pag. 71.

⁸⁵ Ver punto 8.5 del anexo, pag. 71.

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

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

Las voces de las instituciones privadas adquieren expresión política a partir del accionar de la organización que las nuclea, es decir, la Asociación de Apoderados Legales. En contraste con otras provincias en donde la organización de las escuelas católicas difiere de aquellas laicas y de otras confesiones, en Entre Ríos la Asociación de Apoderados Legales aglutina a escuelas subvencionadas tanto laicas como religiosas –aunque el 98% de las escuelas son católicas-.

A pesar de la importancia relativa del subsistema privado en la educación provincial en términos de alumnos y de recursos, el peso político detentado por el sector parece haber estado supeditado a la cercanía o no de los líderes políticos de cada período. En primer lugar, durante la gestión de Moine, un empresario católico que había concretado una alianza con el Partido Demócrata Cristiano, este sector gozó de relaciones cordiales y de un diálogo constante con el gobierno. Una clara evidencia respecto de esta cercanía fue el nombramiento de Antonio Llorens como secretario de educación que, tal como comentó el mismo ex gobernador, “*fue un gesto hacia la Iglesia Católica*”⁸⁶. Por otra parte, durante este período el sector privado experimentó continuos reconocimientos de nuevos cargos y la creación de algunas nuevas escuelas subvencionadas.

La gestión de Jorge Busti fue un punto intermedio con respecto a las relaciones con el sector privado entre el gobierno de Moine y el de Montiel. Si bien la cercanía con la Iglesia no fue tan explícita durante este período, las relaciones no solamente eran cordiales, sino que el subsistema de enseñanza privada gozó de importantes aumentos en sus recursos estatales.

⁸⁶ Entrevista realizada a Mario Moine, ex gobernador, octubre de 2002.

Luego de la crisis económica de 1995, cuando las transferencias disminuyeron más de 10 millones de pesos (de \$35.04 millones a \$24.77 millones), en 1996 el monto no solamente recuperó sus dimensiones anteriores sino que las superó (\$39.72 millones) y retomó la tendencia creciente de la primera mitad de la década (en 1998 superó los \$58 millones). Es así como durante este período de gobierno, las transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo provincial pasaron de representar el 13.7% en 1996 a superar el 17% en 1997 y 1998 (ver cuadro 28).

En el lado opuesto de las relaciones entre el Estado y el subsistema privado encontramos la gestión de Sergio Montiel. Tal como comentamos en el apartado “Marco legal educativo”, la distancia ideológico-política del gobierno de la Alianza con respecto al subsistema privado de enseñanza se reflejó en la ley de educación sancionada en 2001, no solamente por el espíritu laico de la misma, que contrasta claramente con la Ley Federal de Educación, sino también por el abordaje de los derechos y obligaciones de las escuelas del sector, cuyo aspecto más conflictivo fue la inclusión del concurso público para acceder a cargos en las escuelas privadas subsidiadas. Las siguientes declaraciones del entonces titular de la Asociación de Apoderados Legales ilustran el nivel de conflicto durante este período: “este proyecto de ley, si bien cuenta con media sanción del Senado, tiene algunos vicios inconstitucionales. Esos vicios hacen que en caso de aprobarse por Diputados esta ley, nosotros vamos a hacer un recursos de inconstitucionalidad en la Justicia”⁸⁷. Por último, las rípidas relaciones entre el gobierno y el sector privado se complicaron aún más a partir de la crisis económica y política de la provincia, cuando el Estado no pudo cumplir con sus compromisos con el sector⁸⁸.

⁸⁷ El Diario, “Ley de Educación. Si se aprueba la Iglesia recurrirá a la Justicia”, 8 de enero de 2001. Cabe recordar que debido a esta contundente oposición del sector privado al primer proyecto de ley, el artículo que exigía la implementación de concursos en las escuelas privadas fue modificado.

⁸⁸ Ver El Diario, “Pide la Iglesia que se liberen fondos para escuelas católicas”, 17 de septiembre de 2000.

Cuadro 28 - 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		
	Entre Ríos	Central	Total País	Entre Ríos	Central	Total País	Entre Ríos	Central	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	11,0	14,5	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	21,2	30,8	24,4	11,7	15,1	11,3	0,49	0,40	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	8,1	16,5	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	21,8	30,4	23,9	13,7	16,4	12,8	0,57	0,45	0,47
1997	21,8	29,4	23,5	18,2	15,5	12,5	0,80	0,44	0,47
1998	22,1	29,6	23,7	17,8	15,7	12,8	0,76	0,44	0,47
1999	22,1	29,0	23,2	15,4	15,8	13,1	0,64	0,46	0,50
2000	22,2	29,6	23,7	15,5	15,8	13,2	0,64	0,45	0,49

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

En suma, si bien el sector de enseñanza privada en Entre Ríos es relativamente importante, tanto en porcentaje de alumnos y establecimientos que pertenecen a este subsistema como en los recursos transferidos al sector, la incidencia política de sus representantes no ha sido una característica estructural del período estudiado sino que ha variado a lo largo de los gobiernos provinciales. Así, mientras que durante Moine y Busti el sector gozaba de relaciones cordiales con el Estado, la llegada de la Alianza al poder marcó un quiebre en este sentido, no solamente por las diferencias político-ideológicas, sino también por la crisis económica y política que sufrió la provincia, la cual alcanzó todos los ámbitos del sistema educativo, incluyendo las escuelas privadas.

12 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN

El sistema de supervisión entrerriano no escapa a la dinámica general del sistema educativo de la provincia que, tal como fue señalado en el eje de "Administración Central", se caracteriza por una alta burocratización. Los supervisores en Entre Ríos, al igual que en la mayor parte de las jurisdicciones, se encuentran fundamentalmente abocados a tareas administrativas (control de asistencia, registro de circulares, comunicación de normativa, etc) y a la resolución de los conflictos y urgencias que surgen en las escuelas. Tal como señaló una funcionaria entrevistada: "Yo veo que la tarea del supervisor se ha convertido en una cuestión administrativa. Se ha dejado de lado la parte pedagógica. Los supervisores están para viabilizar un expediente, para ir a una escuela cuando hay un problema o cuando tienen que dar a conocer una normativa, nada más"⁸⁹.

La falta de recursos para trasladarse a las escuelas es uno de los principales problemas que impide a un supervisor cumplir con su verdadero rol. El inconveniente de la movilidad

⁸⁹ Entrevista realizada en octubre de 2002.

ha sido uno de los mayores obstáculos en una jurisdicción con las características geográficas de Entre Ríos. Según explican, si bien la provincia cuenta con una cantidad considerable de supervisores para EGB, las distancias entre las escuelas dificultan la tarea: “en la provincia tenemos distancias muy grandes donde un supervisor tiene que recorrer 200 kilómetros de una escuela a la otra. Hay zonas de agua donde para ir a ver una escuela tenés seis horas de lancha”⁹⁰. En el caso del nivel polimodal, donde no se presenta el problema del acceso a las escuelas dado que la mayoría se encuentra en los centros urbanos, los actores entrevistados destacan la falta de supervisores en algunos de los departamentos. Tal como expresaba una supervisora “hay zonas que donde las vacantes no son cubiertas, están sin supervisor y no se designan cargos, hay una tendencia a la desaparición del rol”⁹¹.

Con respecto a este último punto, como en muchas otras provincias, en Entre Ríos no se realizaron concursos para estos cargos durante gran parte del período estudiado. Hasta 1997 –momento en el que se llamó a concurso para cubrir los cargos de supervisión de todos los niveles- la provincia llevaba 15 años sin realizar convocatoria alguna para el cargo de supervisor⁹².

Al igual que en la mayoría de las provincias, los supervisores entrerrianos son responsables de una gran cantidad de escuelas, lo que sumado a las enormes distancias que separan a las escuelas de EGB, la falta de concursos periódicos y la carencia de viáticos, dificulta enormemente el contacto efectivo de los supervisores con la institución escolar. Tal como se observa en el cuadro 29, Entre Ríos cuenta con 104 supervisores, de los cuales más de la mitad se desempeña en la EGB. Si bien una primera aproximación a la cantidad de escuelas por supervisor para los niveles de EGB y polimodal (26 escuelas por supervisor el primero y 12 el segundo) no pareciera indicar una cantidad excesiva de establecimientos por supervisor, las restricciones antes mencionadas hacen muy difícil el contacto frecuente con las instituciones educativas.

Cuadro 29- Cantidad de supervisores por nivel, tipo de supervisor y sector.

	Público	Privado	Total
Supervisores generales nivel inicial	5	0	5
Supervisores de EGB 1 y 2 (primaria)	45	9	54
Supervisores de materias especiales primaria	9	0	9
Supervisores de educación física primaria	2	0	2
Supervisores de educación especial	4	1	5
Supervisores generales de Polimodal (media)	15	4	19
Supervisores de materias especiales de media	0	0	0
Supervisores de educación física (media)	3	0	3
Supervisores de Educación de Adultos	6	0	6
Cantidad total de supervisores	89	15	104

⁹⁰ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁹¹ Entrevista realizada en octubre de 2002.

⁹² Al momento de realizar este informe, la gestión de Argachá tenía el proyecto de integrar el cargo de director departamental a la carrera docente, de esta forma los supervisores podrían ascender por concurso y desempeñarse a cargo de las direcciones departamentales.

Cuadro 30- Cantidad de escuelas por supervisor.

	Público	Privado
Nivel inicial	997	0
Nivel EGB 1 y 2	26	28
Nivel Polimodal	12	9
Educación Física nivel EGB 1 y 2	586	0
Educación Física nivel polimodal	61	0
Educación Especial	10	42
Educación de Adultos	46	0

Por último, la poca importancia otorgada en la provincia al rol del supervisor se hizo evidente al no haber sido consultados en el momento de llevar adelante la implementación de la reforma. El hecho de que la reforma se llevara adelante sin involucrar al cuerpo de supervisión revela la relación paradójica que se plantea entre de los funcionarios del consejo y los supervisores: si por un lado los perciben como poco abocados a tareas pedagógicas, al mismo tiempo no son consultados en materia de decisiones de política educativa.

13 REFLEXIONES FINALES

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

Desde el punto de vista de la dinámica de poder en torno a las cuestiones educativas, los años noventa entrerrianos pueden ser divididos en tres etapas claramente diferenciadas, identificados con cada uno de los gobernadores del periodo. El primero de ellos comprende la gestión de Mario Moine (1991-1994), en la cual el gobierno del sistema educativo se abocó principalmente a recibir a los servicios educativos transferidos por la Nación, proceso por demás conflictivo en una provincia caracterizada por una importante presencia de escuelas nacionales. Si durante la gestión de Moine la transferencia de las escuelas fue el eje de discusión en el sistema educativo provincial, durante el segundo periodo, correspondiente al gobierno de Jorge Busti (1995-1999), y luego en el tercero, que abarcó la administración de Sergio Montiel (1999-2003), las dos líneas de conflicto en la dinámica del sistema fueron la implementación de la Ley Federal de Educación y la cuestión salarial docente, asuntos que competían en el protagonismo dentro de la agenda político-educativa.

En relación con el primer punto, la reforma educativa, si bien Entre Ríos no podría ser clasificada entre las provincias más innovadoras o precursoras, tampoco incurrió en una adaptación sumisa de los designios del Ministerio nacional: los indicios analizados a lo largo del presente informe muestran que la provincia logró introducir modalidades propias en la aplicación de la Ley Federal. Esta independencia respecto de los designios del gobierno

nacional se fortaleció notablemente con el gobierno de Sergio Montiel a partir de la inclusión de la escuela intermedia para implementar el tercer ciclo de la educación general básica.

La otra línea central estuvo determinada por los reclamos salariales, cuyos altos niveles de conflictividad pusieron en peligro dos ciclos lectivos consecutivos, con más de dos meses sin clases en cada año (2002 y 2003). El conflicto educativo entrerriano se instaló indefectiblemente en la agenda política provincial, e incluso nacional, al ritmo de la profundización de la crisis. Su impacto trascendió las fronteras nacionales al redefinir fuertemente las relaciones entre el gobierno central y las provincias: si con el Fondo de Incentivo Docente la Nación reconoció su responsabilidad frente a la deuda salarial de los trabajadores de la educación, la intervención del presidente de la República en la crisis entrerriana fue el dispositivo fundamental para que el Estado nacional se responsabilice en garantizar el ciclo lectivo en las provincias, incluso teniendo que gestionar una deuda frente a un organismo internacional, tal como sucedió en el caso entrerriano.

Más allá de esta periodización, al analizar en conjunto algunas de las dinámicas políticas que operaron sobre el sistema educativo entrerriano a lo largo de la última década se observan ciertos rasgos estructurales que parecen caracterizar a los distintos ejes de relación entre el Estado y la educación. En esta dirección, tres nodos principales atraviesan la historia de la política educativa provincial: la alta burocratización del sistema y la prioridad otorgada a las dimensiones pedagógicas por sobre las administrativas en la agenda político-educativa provincial, el fuerte verticalismo en la toma de decisiones y la falta de continuidad en las políticas.

Entre Ríos es un caso paradigmático a la hora de analizar la influencia de la cultura organizacional de las instituciones encargadas de administrar y gestionar el sistema. Nuestra hipótesis es que la presencia del Consejo General de Educación como único órgano responsable del sistema ha influido sin dudas en el tipo de decisiones que se tomaron durante el período estudiado. En este sentido, la disposición de la Constitución Provincial de que el Presidente del Consejo sea docente es sin lugar a dudas un factor explicativo de la ausencia durante toda la década de medidas orientadas a reorganizar el funcionamiento de la administración central; al contrario, la mayoría de las medidas estuvieron orientadas a cuestiones pedagógico-educativas (desde la creación de la UAER, la implementación de la reforma, hasta la creación de la escuela intermedia). Así, incluso cuando la provincia entra en un período de deterioro de las finanzas provinciales, la racionalización del gasto, el orden fiscal y la eficiencia administrativa no parecen haber sido aspectos prioritarios de la gestión educativa (esto no implica que desde otros ámbitos de gobierno sí se implementaron políticas de ajuste, como fueron las leyes de emergencia sancionadas durante la década). Esta lógica chocaba fundamentalmente con una cultura organizativa del Consejo que no se identifica con las corrientes eficientistas promovidas en algunos momentos desde el gobierno central, pero en otros desde el mismo Poder Ejecutivo de la provincia, como fue el caso de Mario Moine. Así, Entre Ríos ha quedado al margen de las reformas administrativas llevadas a cabo en otras jurisdicciones, como Catamarca, Salta o San Luis. Es así como el organismo central de la educación provincial se caracteriza por su alta burocratización, aspecto que fue señalado por la mayoría de los actores entrevistado, incluso por los mismos supervisores.

El segundo aspecto estructural de los distintos ejes analizados es el fuerte verticalismo en la toma de decisiones en el sistema educativo. El Consejo General de Educación fue durante el período estudiado el motor de un poder sumamente centralizado y de corte

verticalista en su vinculación con el sistema educativo provincial. En contraste con lo que había sucedido durante gran parte de la década del ochenta, en donde la vuelta a la democracia imprimió en la práctica política de la educación un sesgo claramente participativo -la elaboración de los diseños curriculares parece haber sido el ejemplo paradigmático de estas prácticas-, durante los noventa se percibió una direccionalidad por parte de las altas cúpulas del Consejo en las políticas educativas provinciales. Este fuerte verticalismo adquirió su máxima expresión a fines del período, en donde la sanción de una nueva ley provincial de educación le quita una importante atribución a los vocales gremiales: la posibilidad de llamar a una reunión de Consejo sin necesidad de acordar con algún otro vocal.

El tercer elemento clave en la estructura de esta dinámica lo constituye el carácter discontinuo de las políticas educativas en el sistema provincial. Si bien la inestabilidad en las políticas entrerrianas no alcanza los niveles preocupantes de provincias como Tucumán o Jujuy, la práctica política de la educación no ha dejado de estar influenciada por las características más significativas del marco político más amplio, atravesado por una cultura política definida por un rígido bipartidismo, que parece haber puesto de manifiesto fuertes fracturas y quiebres. De todas maneras, cabe aclarar que esta discontinuidad parece haberse intensificado a medida que se avanzaba en el período, ya que las posiciones entre justicialistas y radicales no eran tan antagonistas durante los primeros gobiernos de Montiel y de Busti durante la década del ochenta.

Una última cuestión, esencial a la hora de analizar la práctica política de la educación provincial, hace referencia al posicionamiento y al rol desarrollado por los diferentes actores involucrados (o no involucrados). Quizás el actor extra-gubernamental de mayor peso es el sindicato provincial base de CTERA, AGMER, que inclusive tiene una injerencia formal en la gestión del sistema educativo a través de la presencia del vocal gremial en el Consejo General de Educación. Sin embargo, la fuerza de AGMER como actor político en el sistema provincial no se circunscribe a su rol dentro de la administración central, sino fundamentalmente como contrapoder del dominio del Consejo en particular y del Poder Ejecutivo en general del ámbito de la política educativa. En efecto, desde la organización de congresos pedagógicos provinciales que criticaban fuertemente la implementación de la reforma educativa, los cuales tenían gran repercusión mediática, hasta la organización de paros docentes de gran envergadura, que llegaron incluso a paralizar el sistema y a demandar la intervención directa del gobierno nacional, o el pedido, junto con otros actores provinciales, del juicio político al gobernador Montiel, son claros ejemplos del peso del sindicato provincial en la práctica política de la educación entrerriana.

En contraste, el Poder Legislativo no parece haber tenido gran injerencia en la definición de las políticas implementadas. En efecto, dada la ausencia de un Poder Legislativo autónomo, con iniciativa propia, el debate y las negociaciones en torno a las prioridades de agenda de política educativa se circunscribieron en el interior mismo del Poder Ejecutivo. Aun cuando la Legislatura sancionó una ley de educación provincial, el proyecto finalmente aprobado fue un claro reflejo de las creencias del propio gobernador Montiel y su presidente del Consejo, Celomar Argarchá. Sin embargo, la Legislatura sí desempeñó un rol protagonista frente a la crisis política e institucional del gobierno de Montiel, pero la fuerza del Ejecutivo quedó nuevamente demostrada cuando el pedido de juicio político fue interrumpido.

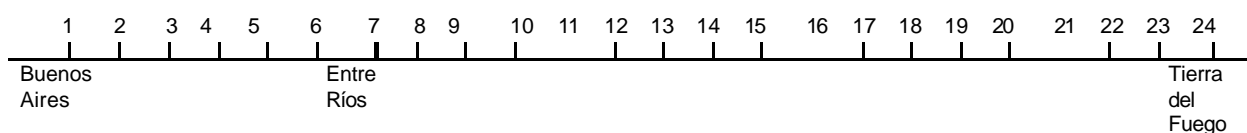
Por último, el peso de la Iglesia Católica en la política educativa provincial ha variado a lo largo del período estudiado, dependiendo de su vinculación con actores en posiciones de poder. Así, mientras que durante el gobierno de Mario Moine la Iglesia tuvo una presencia importante en la política educativa provincial, en donde incluso se reformó la estructura de la administración central para poder nombrar secretario de educación al presidente del partido Demócrata Cristiano, durante la gestión de Sergio Montiel pasa a formar parte de la oposición, no solamente al reclamar el pago de los subsidios sino también al defender su posición en la Legislatura durante la sanción de la ley provincial de educación.

14 ANEXO: ENTRE RÍOS EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

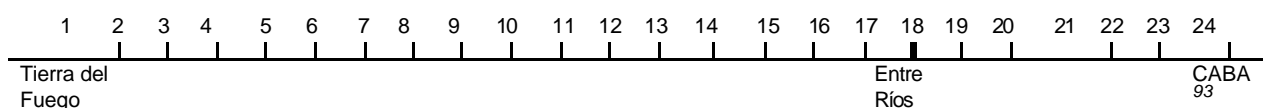
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

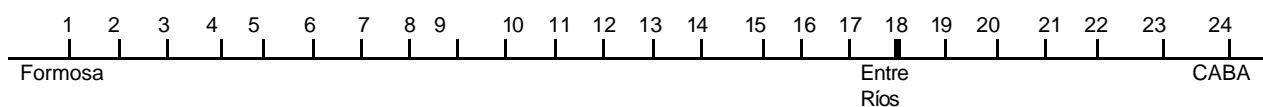
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



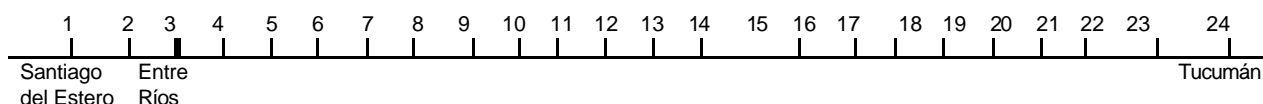
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

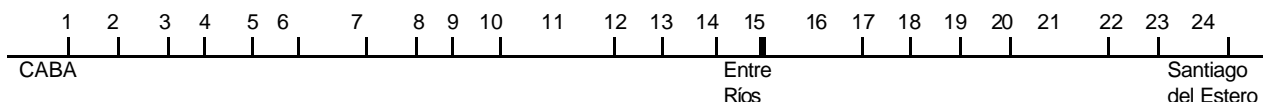


1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.

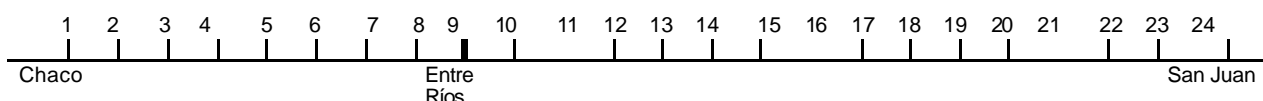


⁹³ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



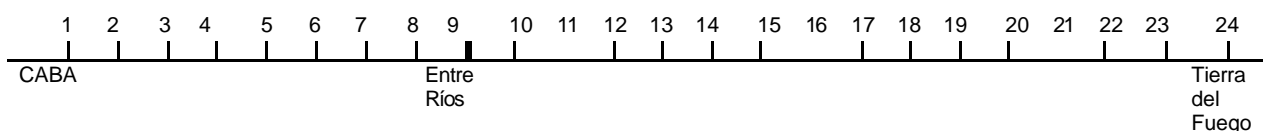
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



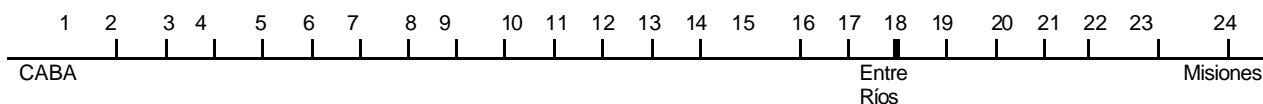
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



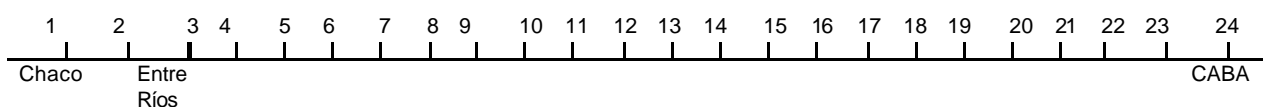
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



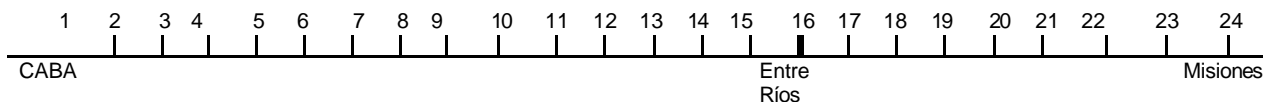
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



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



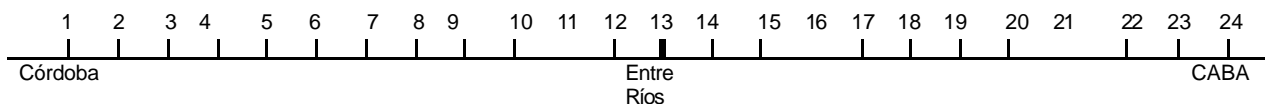
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



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



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.



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

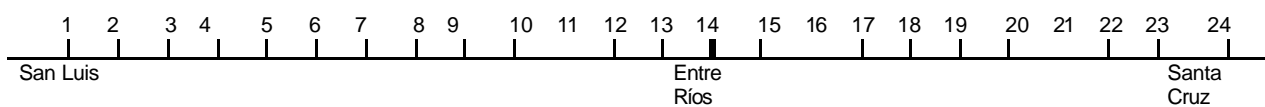


Fuente 1.1 – 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

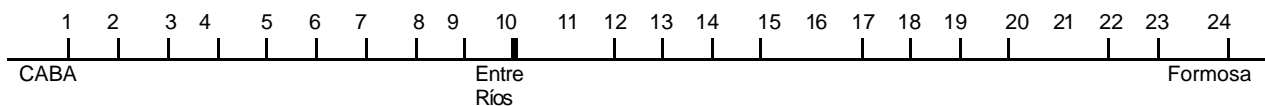
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



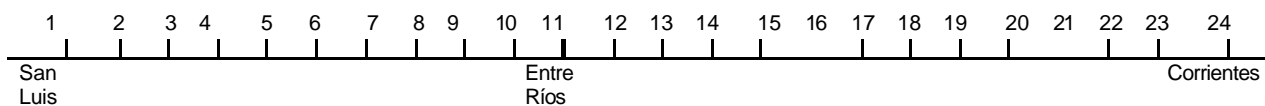
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



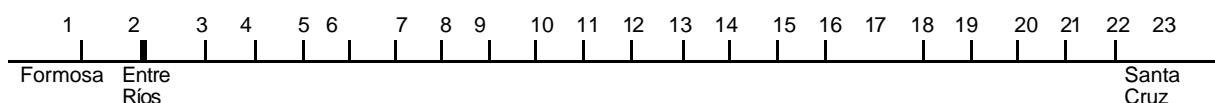
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



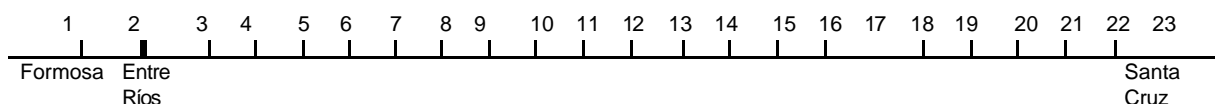
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

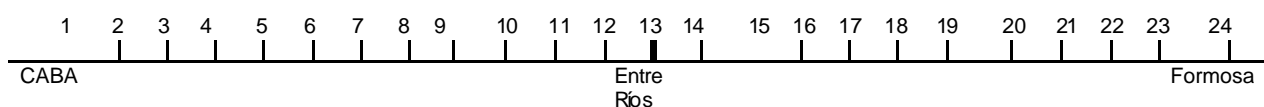


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

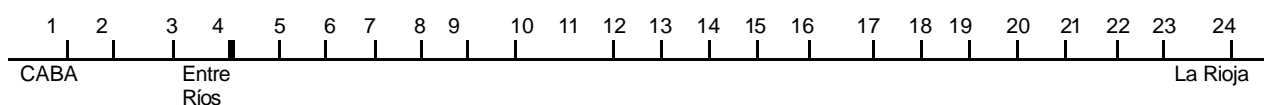


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

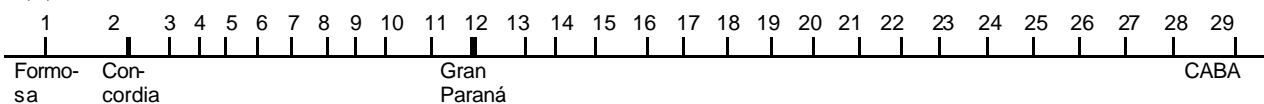


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

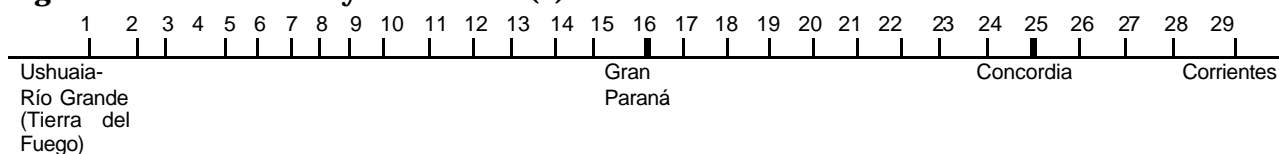


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

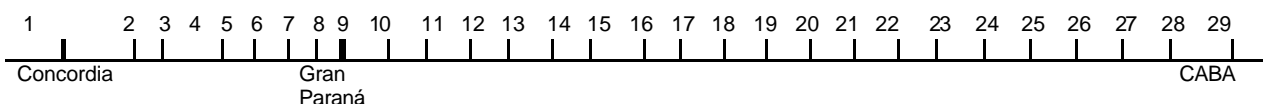
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



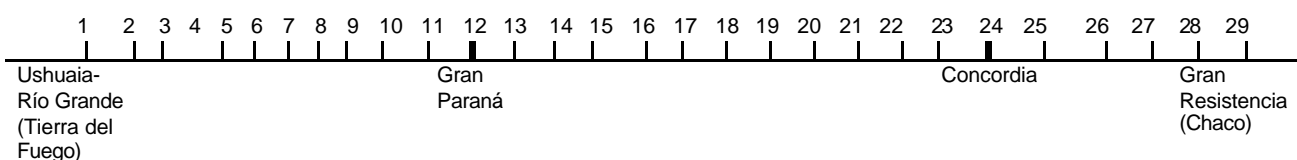
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



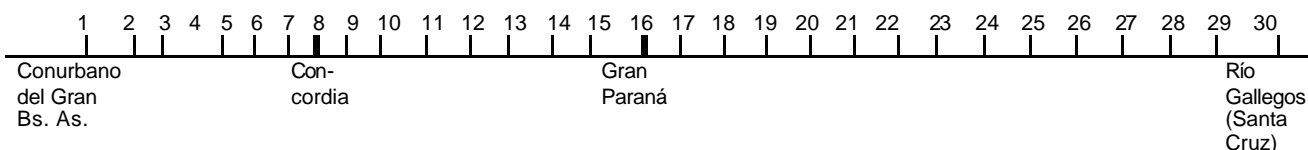
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



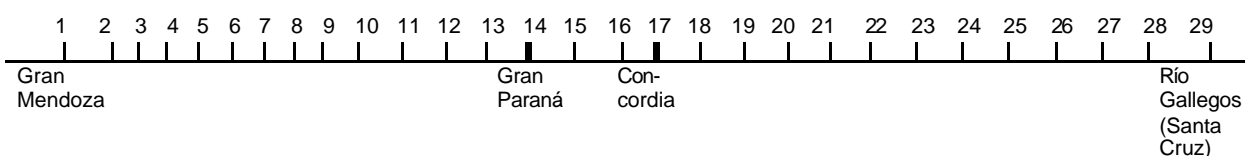
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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

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



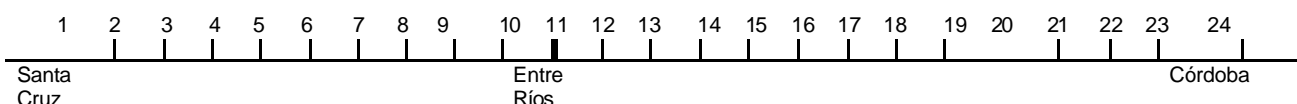
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (3)



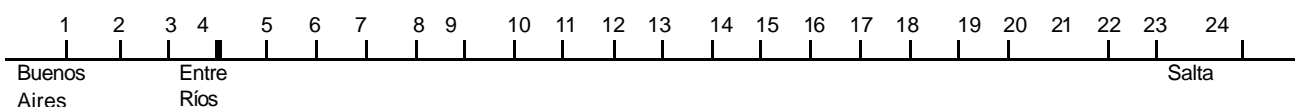
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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

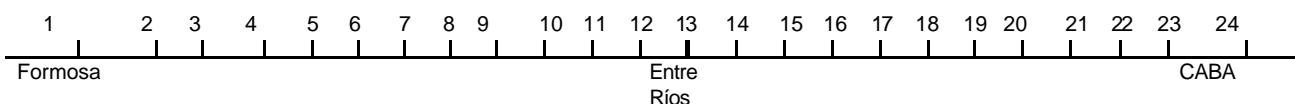
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



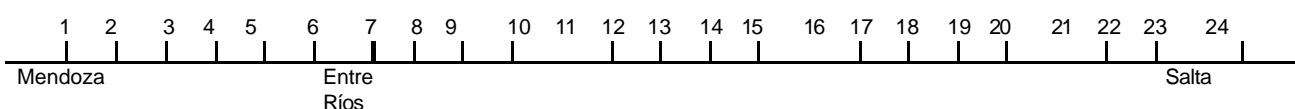
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



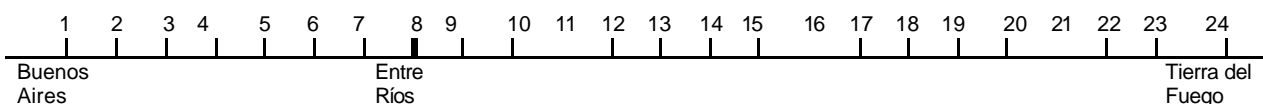
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



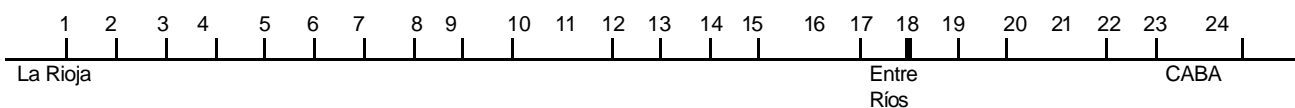
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2 CONTEXTO EDUCATIVO

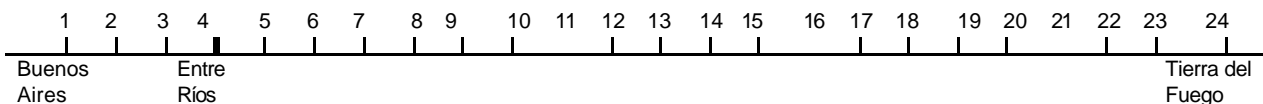
2.1. Cantidad de alumnos 2000



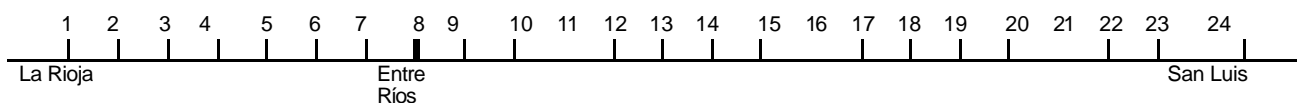
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

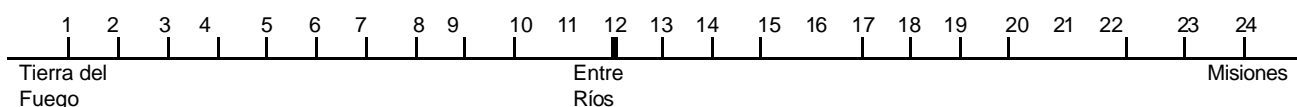


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

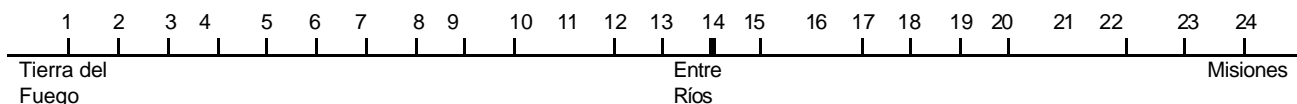


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

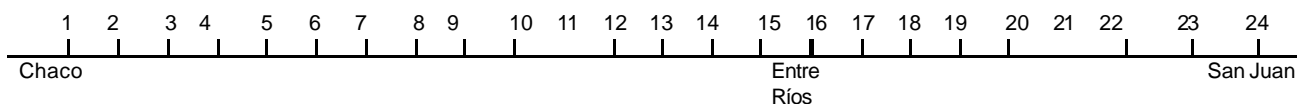
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001.



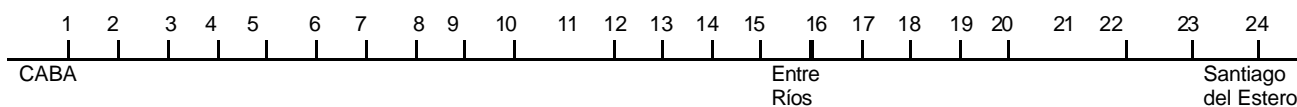
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001.



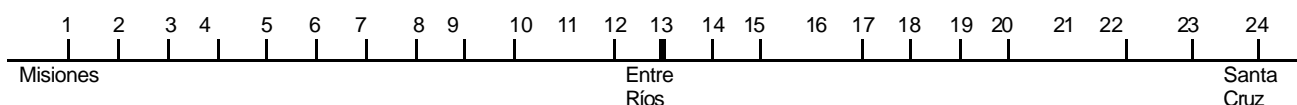
2.7. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel primario. Años 1991-2001.



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

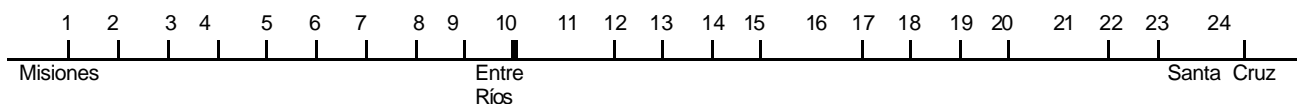


2.9. Crecimiento porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001.

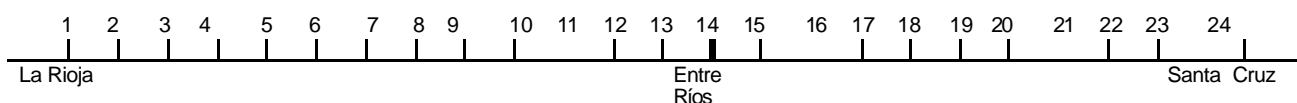


Fuente 2.5 - 2.9: Elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001, en www.indec.gov.ar, abril de 2003.

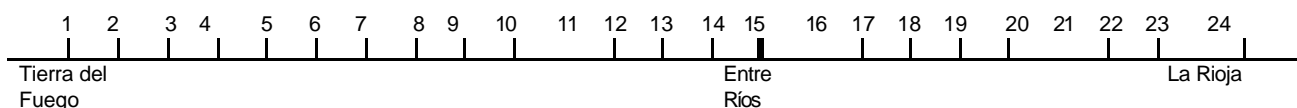
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



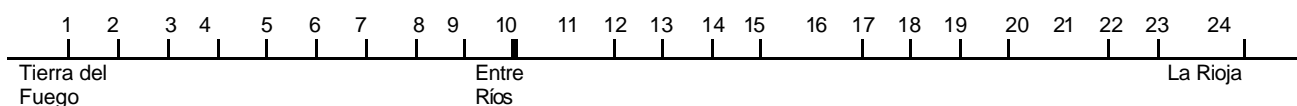
2.11. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



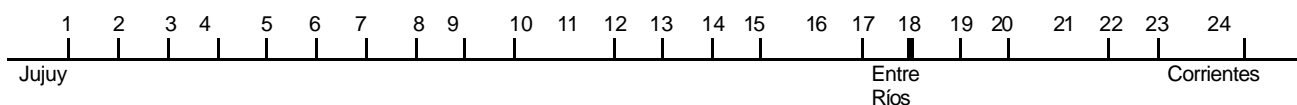
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



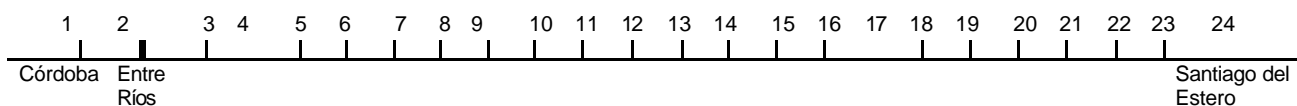
2.13. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



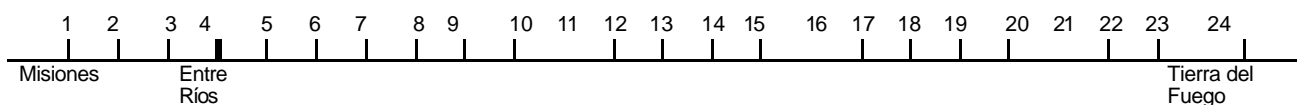
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



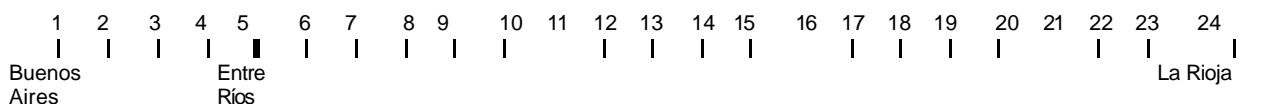
2.15. Crecimiento porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



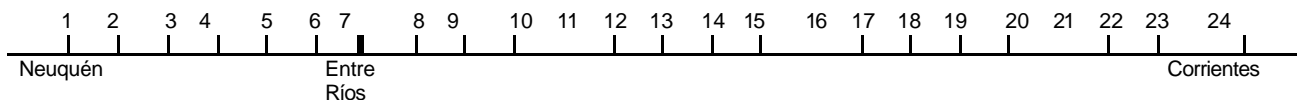
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



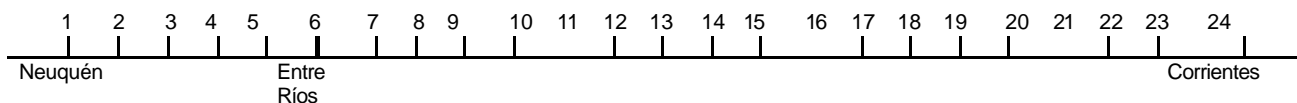
2.17. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



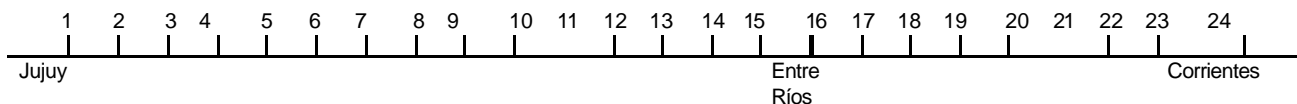
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



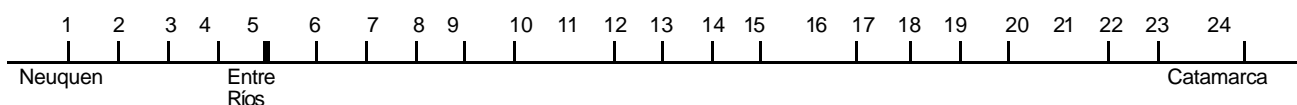
2.19. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

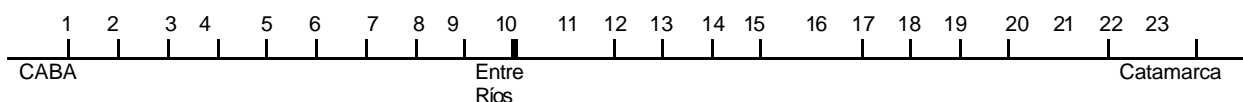


2.21. Crecimiento porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

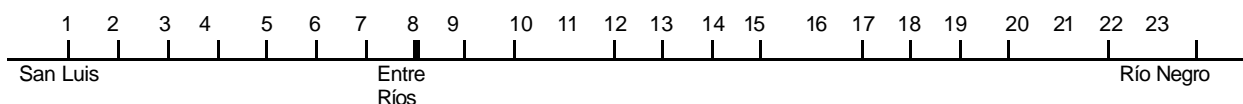


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

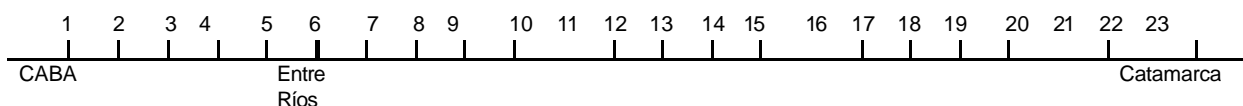
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB frente a media nacional. Año 2000. (4)



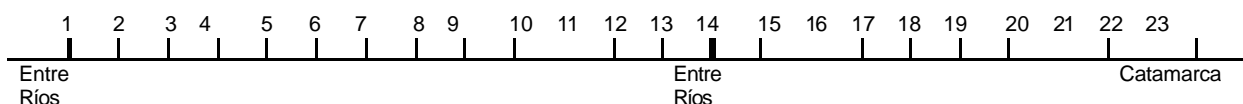
2.23. Tasa de crecimiento de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB frente a media nacional. Años 1996-2000. (4)



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



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



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

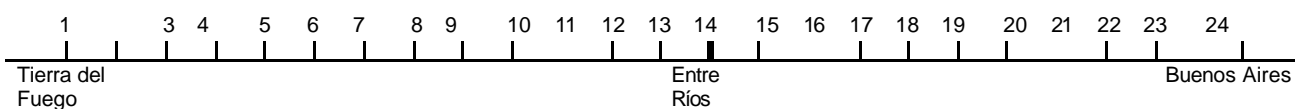
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

1.1 POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

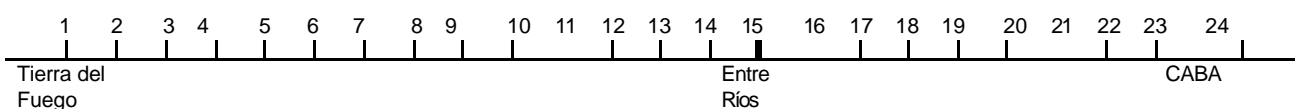
3.1. Porcentaje de ingresos de origen nacional. Año 2000.



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

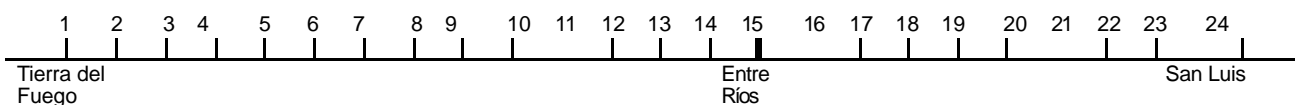


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

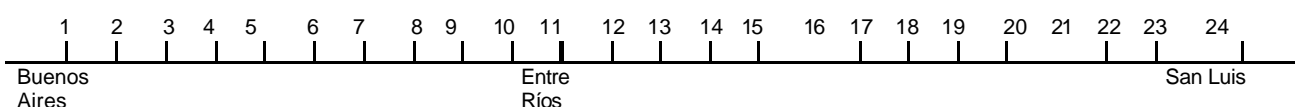


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

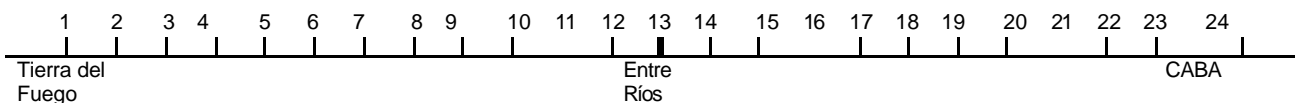
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.

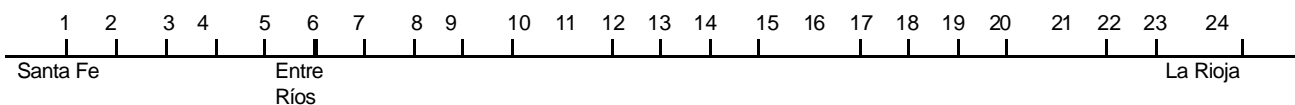


3.6. Crecimiento porcentual del stock de deuda acumulada. Años 1996-2000.

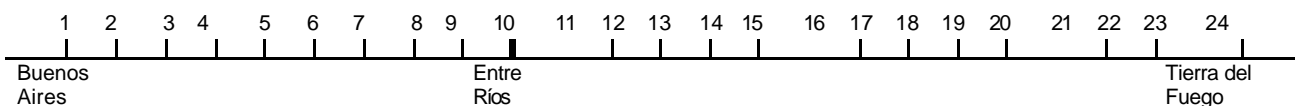


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

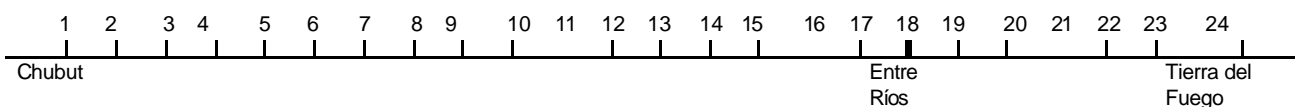
3.7. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Promedio de los años 1991-2000.



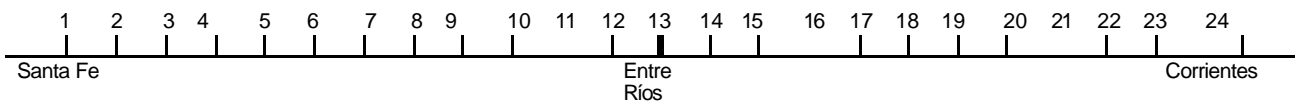
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



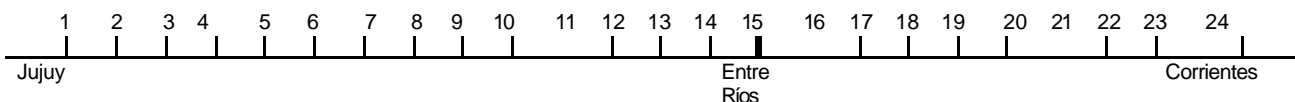
3.9. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto total. Años 1994-2000.



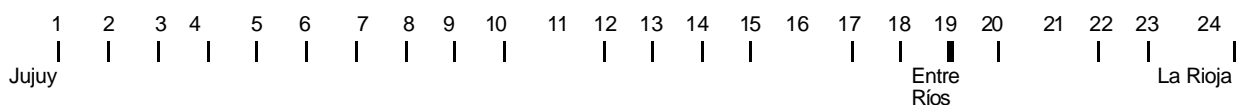
3.10. Gasto educativo como porcentaje del gasto social. Promedio de los años 1994-2000.



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

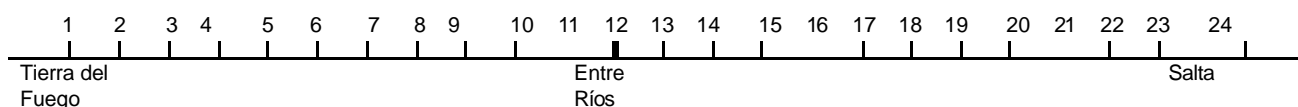


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

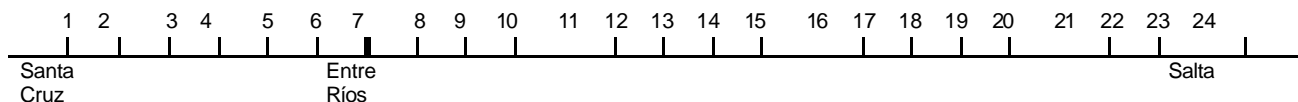


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

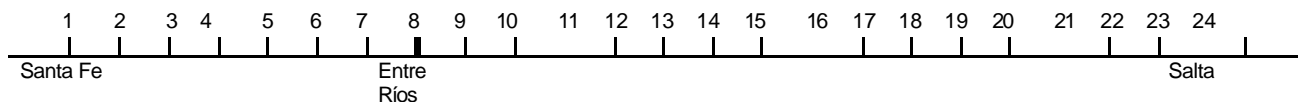


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



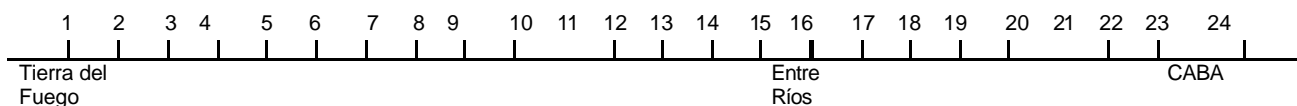
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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

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



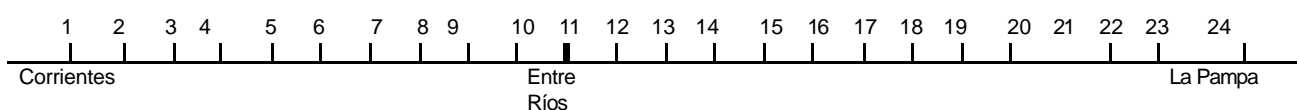
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

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

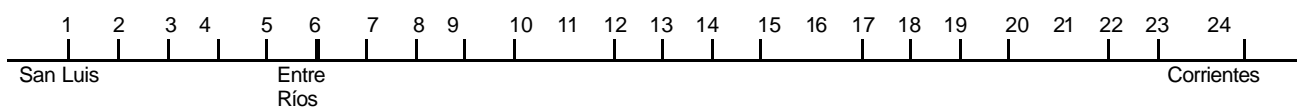


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

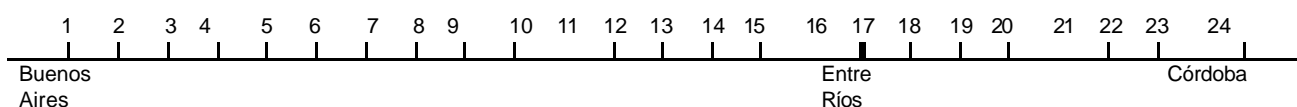
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



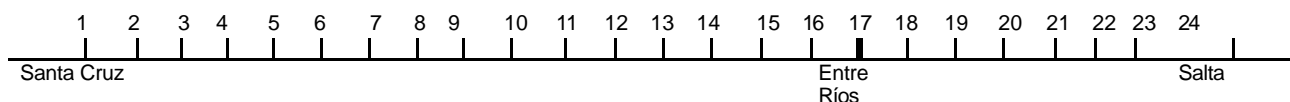
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



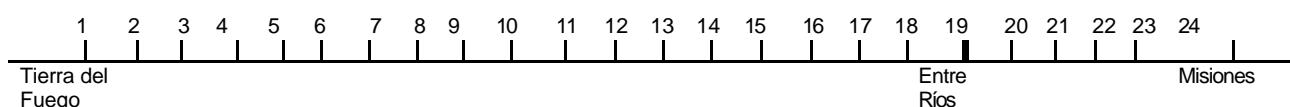
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4 POLÍTICAS LABORALES

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

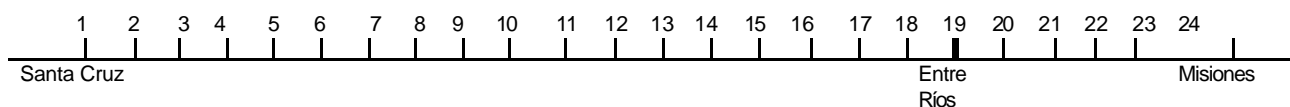


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

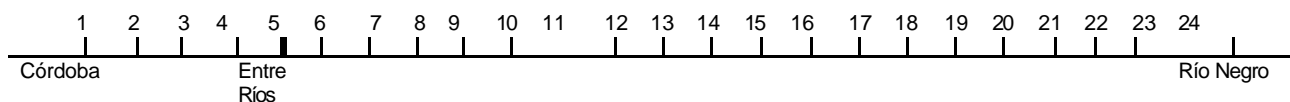


Fuente 4.1 – 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

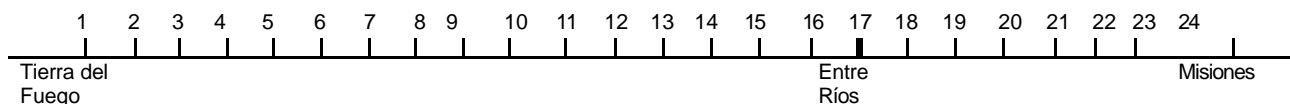
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



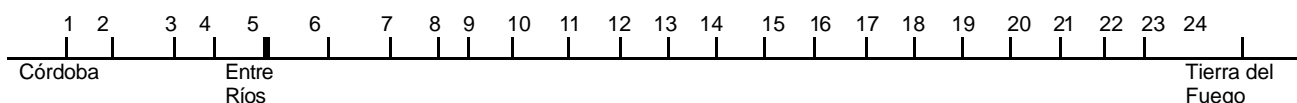
4.4. Crecimiento porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

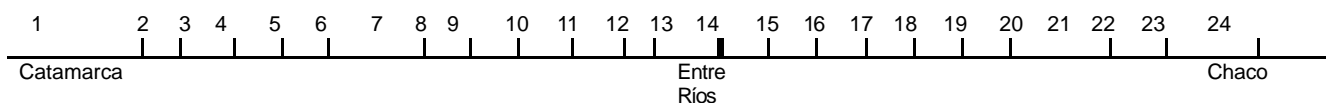


4.6. Crecimiento porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

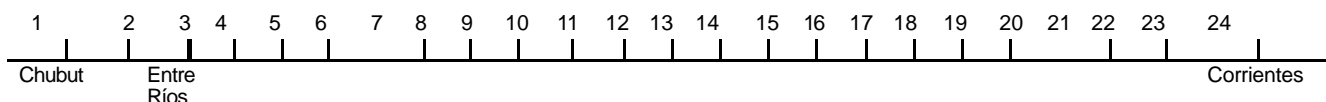


Fuente 4.3 – 4.6: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos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

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



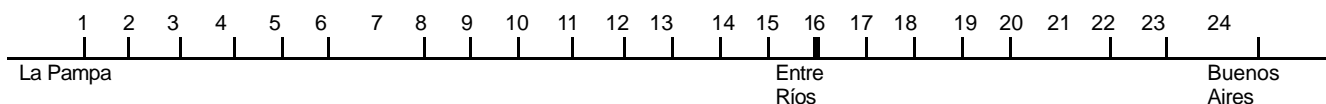
4.8. Tasa de crecimiento del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



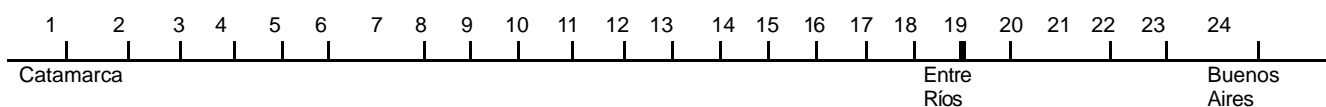
Fuente 4.7– 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

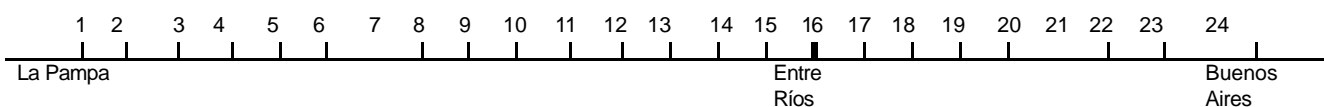
5.1. Total de transferencias de los programas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología realizadas en el período 1993-1999 por alumno del año 1999. (5)



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



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

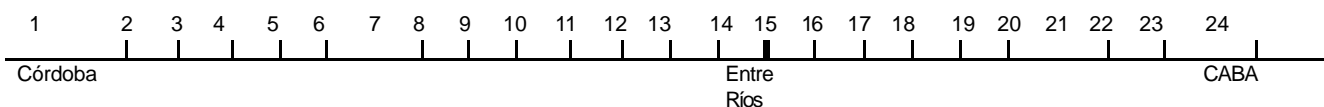


(5) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6 REFORMA EDUCATIVA

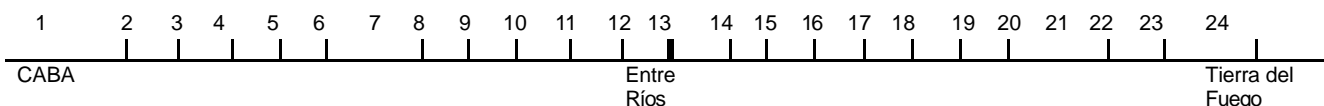
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



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

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

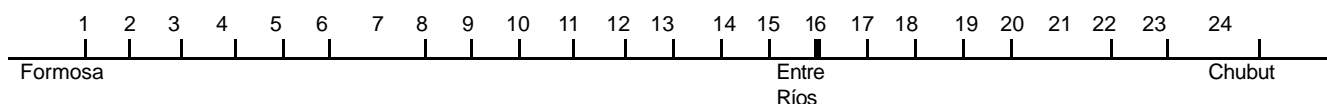
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



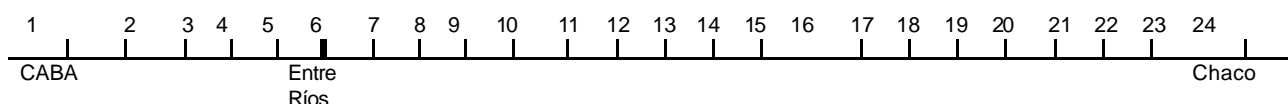
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



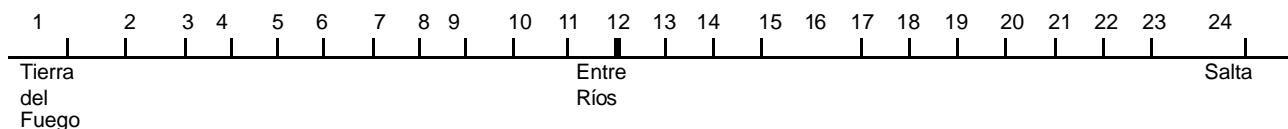
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

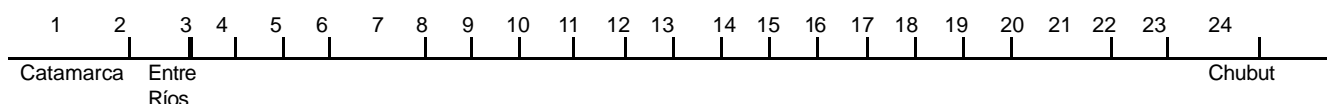
8.1. Porcentaje de alumnos en el sector privado. Año 2000.



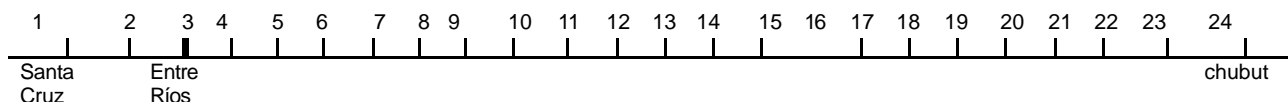
8.2. Crecimiento porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



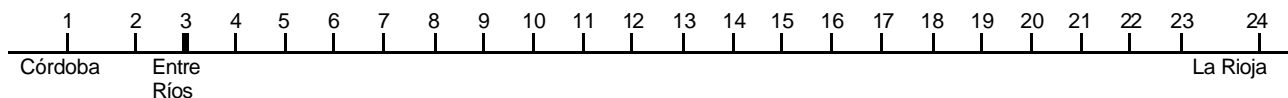
8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



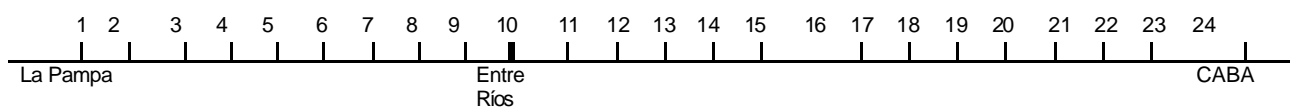
8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.



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



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



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

15 BIBLIOGRAFÍA.

Enz, D. (2001) *Código de Fuego. Mafias y poder político en Entre Ríos*, Daniel Enz, Rosario.

Enz, D. (2001) *El Juicio*,

Ley de Contención y Reducción del Gasto Público, Nro. 8.706 de 1993.

Ley de Emergencia Económica del Estado Provincial, Nro. 8.918 de 1995.

Ley Nro. 9382 de 2002.

Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda (2002) *Panorama Económico Provincial. Entre Ríos*, en www.mecon.gov.ar, abril de 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002) *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina /2000*, en www.npud.org.ar.

16 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Abichain, Sonia, Técnico del nivel inicial, Consejo General de Educación.
2. Arce, Marcelo, Secretario General, SADOP.
3. Argachá, Celomar José, Presidente del Consejo Gral de Educación (CGE) y Director Gral de Escuelas.
4. Barios, Julio, Vocal nivel primario, Consejo General de Educación.
5. Benavidez, Blanca, ex vocal gremial.
6. Benitez, Ceferino, Subdirector de Escuelas Rurales, Consejo General de Educación.
7. Bidart, Caludia, Jurado de Concursos de nivel medio, Consejo General de Educación.
8. Broquet, Silvia, supervisora de nivel medio, Consejo General de Educación.
9. Busiello, Orlando César, Director de Educación Polimodal, Consejo General de Educación.
10. Bussetti de Seri, Amelia, Directora de Educación de Gestión Privada, Consejo General de Educación.
11. Calabrese, Contador, Director de Gestión Presupuestaria, Consejo General de Educación.

12. Campos, Alicia, Directora de Recursos Humanos, Consejo General de Educación.
13. Cantero, Miriam, Jurado de Concursos de nivel medio, Consejo General de Educación.
14. Castro Giovani, Silvia, Supervisora EGB 3, Consejo General de Educación.
15. Clement, Cristina, ex vocal gremial.
16. Enz, Daniel, Periodista, Semanario Análisis.
17. Fariña, Mario, Subdirector de Escuelas Agrotécnicas, Consejo General de Educación.
18. Ferrari de Grand, Teresita, Ex presidenta del Consejo Provincial de Educación.
19. Gatto, Carlo, Vocal , Consejo General de Educación.
20. Genolet, Gricelda, Capacitación, Consejo General de Educación.
21. Guerrico, Padre, Ex vicario episcopal.
22. Homar, Loly, Vocal gremial, Consejo General de Educación.
23. Iviglia, Gloria, Asociación de establecimientos privados de enseñanza.
24. Llorens, Juan Antonio, ex secretario de educación (dic 1991 - dic 1993).
25. Londero, Oscar, Periodista, Clarin.
26. Marin, Carlos, Secretario de Extensión Universitaria, UADER.
27. Martinez, Mercedes, Técnica, Dirección de Educación de Gestión Privada.
28. Matteoda, Roberto, Supervisor nivel medio, Consejo General de Educación.
29. Mihura de Zabalegui, Claudia, Directora Enseñanza Inicial, Consejo General de Educación.
30. Miot, Juan Carlos, Jurado de Concursos de nivel medio, Consejo General de Educación.
31. Montaldo, Beatriz, Secretaria General, AGMER.
32. Moyano de Kloster, María Isabel , Directora Enseñanza General Básica- Intermedia, Consejo General de Educación.
33. Olivera de Girando, Nedda Lía, Directora Departamental, Consejo General de Educación.
34. Osuna, Blanca, Ex presidente del Consejo General de Educación.
35. Pais, Hugo, Ex presidente del Consejo General de Educación.
36. Pavetti, Alicia, Técnico del nivel inicial, Consejo General de Educación.
37. Pérez, Gabriel, Asesor legal, Consejo General de Educación.

38. Raya, Mirta, Secretaria General, UDA.
39. Reggiardo, Santiago, Diputado.
40. Reyes, Ana María del Carmen, Directora de Educación Superior , Consejo General de Educación.
41. Scheneerberg, Marino, Ex coordinador deEGB 3.
42. Tizzoni, Julia, Jurado de Concursos de nivel medio, Consejo General de Educación.
43. Tomé de Viera, Eva Jorgelina, Supervisora nivel EGB, Consejo General de Educación.
44. Trissoni, Gricelda, Asociación de establecimientos privados de enseñanza.
45. Vittor de Plugoboy, Susana, Directora Enseñanza General Básica- Primaria, Consejo General de Educación.
46. Willimburg, Alberto, Jefe del área de estadística, Consejo General de Educación.
47. Zatti, Claudia, Asociación de establecimientos privados de enseñanza.
48. Zufiaurre, Edgardo, Subdirector de Escuelas Técnicas, Consejo General de Educación.