

“La educación pública en tiempos del neoliberalismo. El caso de la provincia de Río Negro, Argentina”¹

Daniel E. Welschinger²

Resumen:

Este trabajo mantiene el propósito de describir con pretensión interpretativa, las políticas educativas desarrolladas en la provincia de Río Negro, durante la década de los noventa.

Para ello, partimos de considerar someramente distintos niveles de contexto, los arreglos organizacionales y la normativa legal que contribuyó a la institucionalización del sistema educativo provincial. A continuación, abordamos la “prematura” experiencia de descentralización escolar, la racionalización administrativa y de coberturas (ajuste estructural) y la privatización inducida, así como algunas de sus inmediatas consecuencias sociales. Finalmente, nos proponemos señalar algunos desafíos a los que deberá enfrentarse la gestión que asume el 10 de diciembre de 2003.

Configuración institucional performativa:

La idea de lograr el status de provincia para el Territorio Nacional de Río Negro venía siendo cultivada desde la década del 30, junto a otros reclamos por la ampliación de derechos ciudadanos. Pero comenzó a adquirir mayor autonomía y posibilidad cuando la ascensión política del peronismo y, finalmente, se encuadró en el Primer Plan Quinquenal.

La sensación social imperante era que se abría ante los rionegrinos la posibilidad de un futuro de progreso y desarrollo económico que –en el contexto nacional- necesariamente iba a ser acompañado de cerca desde el Estado. Las atribuciones que las autoridades locales tenían para ello estaban absolutamente limitadas bajo las facultades que otorgaba la organización administrativa del Territorio Nacional. Esta instancia presentaba ya evidentes límites estructurales que se traducían como excesivo centralismo, burocratización, desjerarquización de la administración local, falta de respuestas adecuadas, etc. Era necesario superarla.

Además, la misma ley de creación de Territorios, Ley N° 1532 de octubre 1884, establecía como requisito un número de 60.000 habitantes para que se lo habilite como provincia, cuestión que se encontraba superada ampliamente.

Por otra parte, la cuestión de la igualdad ciudadana se vinculaba fuertemente con la cantidad y calidad de las capacidades existentes. El proyecto liberal hegemónico postulaba la necesidad de representación de sí mismos para ser integrantes plenos de la Nación. La mera circunscripción

¹ Este trabajo fue elaborado en el marco del Proyecto de Investigación SIEx “Modernidad y Políticas Sociales. Provincia de Río Negro”; Director: Mter. Carlos A. La Serna; Co-Director: Mter. José Antonio Gomiz Gomiz. Centro Regional Zona Atlántica – Universidad Nacional del Comahue. Viedma, Río Negro. Una versión resumida fue presentada, junto con el Profesor Pablo Pérez Chiteri, en las VII Jornadas Patagónicas organizadas por la Universidad Católica Argentina, Viedma, septiembre de 2003.

² Docente e investigador, wellas@rnonline.com.ar

territorial cercenaba el ejercicio de su constitución como sujetos políticos, lo que era vivido como una falta que necesariamente había que remediar. Para ello se invocaba un estado de suficiente preparación ciudadana, cohesión social y, fundamentalmente, generación de riquezas suficientes como para convertirla en base impositiva, sustento de una austera administración provincial.

El Primer Plan Quinquenal respondió a estas inquietudes, aunque con moderación y en el marco de su propia estrategia. *“Para lograr la provincialización de algunos territorios nacionales es menester su preparación previa en todo lo que atañe a su bienestar económico y su mejoramiento político. Antes de legalizar el gobierno nacional debe realizar el necesario plan de obras públicas, sanidad y de educación. No es posible ni concebible hacer su conversión sin antes tener debidamente previsto y solventado su desenvolvimiento económico financiero, como a la vez fijado su preparación social política. Por eso debemos cumplir varias etapas para llevar a estos territorios Nacionales a la plenitud de esa situación”*³. En realidad, la necesidad de conformación cívica se amalgamaba –en el ideario Justicialista- con la lealtad al Estado y a las figuras que en él se legitimaban.

Hacia fines de la década del '30 y principios de los '40, sobre la base educativa de la obra Salesiana, el Estado había organizado medianamente el sistema escolar del nivel primario. Para el nivel medio sólo existían la Escuela Normal y el Colegio Nacional, ambos en Viedma⁴. En el contexto habilitado por la singular relación Estado- Iglesia⁵, el Ministro Gache Pirán anuncia un sostenido plan de creación de Colegios Nacionales en la Patagonia y la ampliación de la base de cobertura del nivel primario. Entre 1945 y 1957 se construyeron 14 edificios escolares. En 1950 se dispuso dar un nuevo impulso a la enseñanza técnica, en el marco de una política integral de industrialización para la sustitución de importaciones. En ese año se crean las escuelas monotécnicas de Viedma y Villa Regina, así como la Escuela Industrial Mixta de General Roca *“sobre la base de la escuela de Artes y Oficios”*⁶.

Finalmente, en el mes de julio de 1955 queda promulgada la Ley N° 14.408 que, derogando absolutamente la Ley de Territorios (N° 1532, de 1884), otorga status legal de provincia a Río Negro y habilita inmediatamente a la convocatoria de una Convocatoria Constituyente.

La “Revolución Libertadora” del 16 de septiembre de 1955 interrumpe el desarrollo político-institucional nacional, en cuanto a su dimensión civil y su modalidad democrática, pero no redirecciona su inercia administrativa. Entre los meses de julio y diciembre de 1957 sesionaron en Viedma los Convencionales Constituyentes electos por el pueblo de la novel provincia. El 10 de diciembre de ese año se votó la primera Constitución Provincial que vino a organizar la trama jurídico-política del aparato estatal conforme a los preceptos desarrollistas.

La joven provincia necesitaba ser consolidada como tal y se daba a sí misma un sistema educativo que debería producir y reproducir simbolizaciones colectivas suficientes como para garantizar la mínima integración territorial que permitiera a pueblos y regiones con funcionalidades de distinto origen amalgamarse en una institucionalidad común.

El diario de sesiones registra debates muy de época, en torno a la libertad de enseñanza, el monopolio educativo estatal y la conveniencia o no de institucionalizar el principio de laicidad en la carta magna provincial.

³ Diario “Río Negro”, del 10-10-1946, citado por Teobaldo y García (2002: 83).

⁴ Rey, Héctor y Vidal, Luis (1975: 153).

⁵ Vale recordar que en año 1947 se sanciona la Ley N° 12.978, por la cual se establece como obligatoria la enseñanza religiosa en todas las currículas escolares (ver Puigróss, A. y Bernetti; 1993; Caruso, Marcelo; 1993; Carli, Sandra; 1994).

⁶ Teobaldo y García (2002: 95).

La primera Constitución Provincial establece que la educación primaria en la provincia será obligatoria, gratuita, integral, laica y accesible a todos los habitantes.

En septiembre de 1961 comenzó el tratamiento del despacho de la Comisión de Instrucción Pública de la Legislatura Provincial, sobre el proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo. Después de un intenso debate parlamentario en el que se reeditaron las discusiones alrededor de más o menos los mismos temas presentes en oportunidad de la Convención Constituyente, la primera Ley Orgánica de Educación quedó sancionada con el N° 227, el 30 de septiembre de 1961.

Esta Ley vincula la función docente del estado con la formación ciudadana y la conciencia de lo regional. Plantea la educación como la más importante inversión social que debe hacer un gobierno. Define a las escuelas como comunidades orgánicas de vida y de trabajo, donde colaborarán maestros, alumnos y vecinos para el cumplimiento de los fines de la educación. En este sentido la escuela laica gratuita y obligatoria debe promover una educación racional y científica, cuyo sujeto principal es el niño, verdadero protagonista de la educación.

El 29 de marzo de 1962 un nuevo golpe de estado derroca al gobierno nacional constitucional y en Río Negro se suceden las correspondientes intervenciones federales. Una vez más el aparato administrativo encuentra la legitimidad suficiente como para continuar su desarrollo con la relativa autonomía del acontecer político. En febrero de 1963 el entonces interventor federal Carlos Ramos Mexía, ordenó institucionalizar el Consejo Provincial de Educación, conforme a los lineamientos establecidos por la Constitución Provincial. Así se creó el CPE, que quedó en dependencia del Ministerio de Asuntos Sociales bajo un régimen de autarquía técnica y administrativa, con facultad para actuar tanto en el ámbito del derecho público como privado. Su principal atribución era orientar la política educativa en las ramas preescolar, primario, post primaria, media, post secundaria y especial. Para ello, quedaba conformado un cuerpo colegiado con un Presidente y dos Vocales en representación del Poder Ejecutivo; un vocal electo por los docentes en ejercicio y otro representante de los Consejos Escolares electivos. Salvo este último, que se renovarían cada dos años, estos funcionarios permanecerían en sus cargos por el lapso de cuatro años. El cuerpo se completa con la figura de un Secretario Ejecutivo, también delegado por el Poder Ejecutivo.

Ya en un nuevo período democrático, durante la gestión del gobernador Carlos Nielsen (U.C.R.P.), queda institucionalizado el Estatuto Provincial del Docente, registrado como la Ley N° 391, del 4 de enero de 1965. Su sanción contemplaba históricos reclamos del sector docente, en cuanto a integrar el reglamento público de ingresos y ascensos, régimen de remuneraciones y jubilaciones, conformación y funcionamiento de la Junta de Clasificación y Disciplina, etc.

En 1968 el presidente de facto Juan Carlos Onganía sanciona y promulga con fuerza de ley, la N° 17.878, la transferencia sin cargo a las provincias las escuelas establecidas en sus respectivos territorios por aplicación de la ley 4874, de 1905, y las escuelas nacionales primarias existentes en los ex territorios nacionales. Ese mismo año se firma entre Provincia y Nación el Convenio de transferencia de servicios de enseñanza primaria mediante el que la Provincia de Río Negro recibe sin cargo las Escuelas Nacionales Primarias Comunes, y los organismos y servicios conexos existentes en el territorio provincial. Se transfieren todos los cargos de la planta funcional y el personal, que se regulará a través de los mecanismos establecidos para los docentes provinciales. Se acordó que la Nación financiaría el funcionamiento de las escuelas y servicios transferidos. Comienza de esta manera el proceso de transferencia que será completado por la dictadura con las leyes 21809 y 21810 y

concluido por la última ley de Transferencias del año 1992, cuando la orientación neoliberal en política social alcanzaba su apogeo⁷.

En el año 1974 nace la Unión de Trabajadores de la educación de Río negro (Un.T.E.R.), un año después que la CTERA, con un altísimo nivel de afiliación. Es el único sindicato de trabajadores de la educación de la provincia, con pretensión de mantener un importante grado de participación en la definición de las políticas del sector.

El golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 intervino el CPE e instauró políticas educativas funcionales a la instauración de una cultura autoritaria y represiva. Reorganizó jerárquicamente el CPE a través de la desconcentración de su estructura y la recentralización de la toma de decisiones. Sometió al sector docente mediante cesantías y persecuciones, proscripción de la organización gremial y regulación laboral establecida en la normatividad de facto. Controló y disciplinó a las escuelas a través de políticas curriculares y de la redefinición de la organización escolar.

El retorno de la democracia, a partir de 1983, tiene como manifestaciones más importantes e inmediatas en el campo educativo la Reforma de la Constitución Provincial, sancionada el 3 de junio de 1988 y la nueva Ley Orgánica de Educación que se sancionó en 1992 con el N° 2444.

La Constitución Provincial de 1988 propone a la educación como "*instrumento eficiente para la liberación, la democracia y el inalienable respeto por los derechos y obligaciones del hombre*", es un derecho de la persona, de la familia y de la sociedad, y una función social prioritaria, primordial e irrenunciable del Estado Provincial.

Además, fija la política educativa de la provincia destacando la obligatoriedad desde el nivel inicial hasta el ciclo básico del nivel medio; el carácter común, único, gratuito, integral, científico, humanista, no dogmático y accesible a todas las personas; la libertad de cátedra, la libertad de enseñanza en las escuelas privadas mientras se ajusten a las leyes y reglamentos provinciales; la cooperación económica con las escuelas públicas de gestión privada gratuitas. También se declara que la provincia facilitará el acceso a los económicamente necesitados a todos los niveles de educación, de modo que se hallen condicionados solamente por la aptitud y vocación.

En el campo de la educación se generó un clima de revisión crítica y de búsqueda de consensos para la transformación del sistema tradicional que dieron como fruto la Reforma de Nivel Medio. Este sistema educativo estaba asentado en la idea de que el conocimiento se construye a través de actitudes como la investigación, la reflexión, la discusión e impulsaba ámbitos participativos y pluralistas de trabajo. La normativa acompañaba este criterio favoreciendo la autodisciplina y la resolución democrática de los conflictos⁸. Se puede afirmar que el objetivo de la educación era lograr el desarrollo integral de la persona para que se integrara de manera plena y crítica al orden democrático.

El sistema generaba un sentimiento de pertenencia de los docentes con cada institución ya que las cargas horarias se concentraban por establecimiento incluyendo horas frente a curso y otras de perfeccionamiento y planificación.

El armado y sostenimiento de esta estructura demuestra que el Estado consideraba la educación como un pilar donde debía asentarse el desarrollo integral de la provincia. Esta forma providencialista de integración social se fue desvirtuando durante la gestión del gobernador Massaccesi y la crisis económica de 1995 precipitó su caída.

⁷ Vilas, Carlos (1996). *De ambulancias, bomberos y policías*.

⁸ Oyola, Carlos (Director) (1998).

“Los noventa”:

Los procesos sociales y políticos en América Latina se vienen desarrollando en un conflictivo marco de tendencias contradictorias. Una de ellas es la modernización, entendida como el proceso de racionalización del modo de acumulación capitalista. Las nuevas manifestaciones de la diversidad social, con su lógica relativamente autónoma; el cambio operado en la matriz de organización, vinculado a la disminución de la capacidad jerárquica de regulación estatal y los fuertes embates del proceso de globalización; van determinando importantes transformaciones en los procesos económicos y sociales (Lechner, N.; 1999). La otra tendencia viene sustentada por la modernidad, entendida como el proceso normativo que asentó sus bases en “la confianza, inspirada en la ciencia, en un progreso infinito del conocimiento y un infinito mejoramiento social y moral” (Habermas, J.; 1987). Los procesos sociales modernos se ven interpelados, fundamentalmente, desde su promesa de democratización social y pública.

En el espacio de “juego” abierto por los principios de organización antagónicos pero irreductibles que de ellas emanan se dirimen las condiciones de regulación social, especialmente de la dimensión normativa y cultural. “Desde este horizonte, la profundización de la democracia se entiende como una doble vía, que contempla por un lado una ciudadanía capaz de acción y por otro, la institucionalización de los procedimientos correspondientes” (Carrizo, C.; 2001). Estas son las coordenadas de contexto socio – histórico en las que se reeditan las luchas por direccionar el proceso educativo, en tanto elemento configurante de la identidad social, aún importante para la reorganización hegemónica del régimen político.

En Argentina fueron desarrolladas importantes transformaciones en el nivel estructural del sistema, en la década de los 90, actuando como un proceso de “modernización sin modernidad”⁹. Estos procesos operaron y operan ensanchando la brecha entre el grado de diferenciación social y los tipos posibles de interacción, brecha en la que el Sistema Educativo, en tanto espacio público con funciones de integración social, viene a cumplir un importante papel.

El debate por esclarecer la orientación resultante “realmente existente” de la transformación de su estructura aún está abierto. Pero existe cierta unanimidad en que, en tanto política social de transición al neoliberalismo, se ha tratado de una gran operación estatal para alcanzar gobernabilidad, en un marco en el que se propone cambiar las bases de integración social, institucionalizar la democracia delegativa de baja intensidad (O’Donnell, G.; 1997), mayor precariedad laboral y vulnerabilidad de la vida social.

En tanto moderno, el Estado orienta sus principios hacia la realización de la ciudadanía. La participación social en instancias públicas es considerada un derecho básico de ciudadanía, en tanto competencia autorregulada de sus facultades. Pero, tradicionalmente, es la organización estatal¹⁰ la que dispone las diversas maneras (políticas) en que esta participación se habilita.

Esta disposición, de profundo arraigo en el imaginario político provincial, actuó como una vía de acceso a “lo público”, instituyente de las nuevas orientaciones. El origen del sistema educativo provincial estuvo fuertemente permeado por corrientes ideológicas desarrollistas en las que, con las diferencias propias que los acontecimientos determinaban, la imagen de “comunidad orgánica” actuaba como patrón de organización de las representaciones escolares. Este imaginario, permitía coordinar las prácticas sobre la base de interacciones de proximidad, solidaridad orgánica y *deberes* del educador.

⁹ Rabotnikof, N. (1993). *Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración*. En Revista Internacional de Filosofía Política/ 2.

¹⁰ Fundamentalmente por la desigual posesión y disponibilidad de recursos.

La nueva Ley Orgánica de Educación, promulgada en el año 1992 (N° 2444) reafirma los principios de la Constitución. Además de lo ya expuesto, propone implementar evaluaciones periódicas para medir la eficiencia de los servicios educativos, la conformación de los consejos escolares locales y Consejos Institucionales en cada escuela. Esta normativa abre, además, la participación del gremio, integrando una comisión mixta que debe promover y evaluar la aplicación de la ley. Se plasman en esta Ley Orgánica de Educación los principios universalistas y democratizantes enunciados en los consensos político-sociales de la etapa política anterior.

El sistema educativo provincial reflejó la expansión que en todas las áreas el gobierno impulsaba la estrategia de ganar adhesión y neutralizar a la oposición distribuyendo recursos y cooptando dirigentes. “El gasto acelera su crecimiento, sobre todo por la repentina extensión de la reforma del nivel medio. Durante el gobierno anterior, ésta se había iniciado en unas pocas escuelas que operaban como *experiencias piloto*; la intención era la de evaluar y corregir su implementación para, una vez ajustada, ir ampliándola progresivamente. La gestión Massaccesi, con intenciones efectistas y con una clara estrategia de acumulación política, ignoró esta precaución y -al generalizar su aplicación- provocó, además de crecimiento del gasto, problemas pedagógicos y organizativos”¹¹.

A partir de este momento se abre un período de conflicto casi permanente con el gremio docente, determinados por la profunda inestabilidad macroeconómica que afectaba permanentemente a las arcas provinciales y, consecuentemente, el poder adquisitivo de los salarios.

Las referencias periodísticas indican que desde el mes de mayo de 1991 los agentes estatales y docentes, nucleados principalmente en la U.P.C.N. y la U.N.T.E.R., se manifestaban en las calles de las principales ciudades de la provincia casi ininterrumpidamente. La causa objetiva se encuentra en que el gobierno provincial, asfixiado por la propia crisis financiera que el plan de convertibilidad había desencadenado (al limitar las fuentes de financiamiento del déficit) y un Banco Provincial (B.P.R.N.) casi exhausto, desde el mes de marzo pagaba los salarios de sus más de **35.000 agentes** a un promedio del día 21. Esta era la fuente de mayor descontento y los reclamos eran crecientes¹². Pero a ello deben sumarse los componentes propios del juego de la conducción del gremio estatal (U.P.C.N.) que mantenía importantes vínculos políticos con el principal partido de la oposición provincial y el oficialismo nacional (Partido Justicialista) y trataba de exacerbar las condiciones del conflicto social con vistas a las posibilidades del candidato opositor en las elecciones previstas para el mes de agosto de ese año.

Estas alusiones iniciales a las posiciones tomadas por algunos de los actores eran realmente necesarias de desarrollar aquí¹³, de otra manera sería de difícil comprensión la situación que, en materia

¹¹ Aliani, M; Alonso, O y Welschinger, D. (1998).

¹² Debe tomarse en cuenta que estas restricciones estructurales, no tuvieron en 1.991 el carácter determinante que adquirirían más adelante. En efecto, la compensación de deudas con el Estado Nacional permitió equilibrar las cuentas del Banco Provincia generando un excedente financiero importante. La negociación de esta compensación –que en realidad derivaba de una sentencia de la Corte Suprema favorable a la provincia- implicó el compromiso de privatización del Banco, la que recién se concretó en 1.996.

¹³ También en 1993 la provincia suscribe el pacto fiscal, adhesión incondicional que no produjo alteraciones significativas en los recursos coparticipables, pero que -unida a la restricción sufrida por el conjunto de economías regionales orientadas a la producción de bienes exportables- determinó una importante disminución en la recaudación impositiva. Específicamente la eliminación de Ingresos Brutos sobre la producción primaria y sobre un importante conjunto de actividades turísticas resultó para Río Negro un significativo sacrificio fiscal *adicional*, que no pudo o no quiso ser compensada con ajustes en la presión tributaria sobre el sector comercial y/o de producción de servicios.

Por su parte la transferencia de servicios sociales nacionales a la jurisdicción provincial tampoco resultó fundamentalmente desequilibrante, al ser suficientemente significativos los montos transferidos por este concepto al ámbito de la provincia y,

de política educativa, se iría a desarrollar.

Desde el momento mismo de su conformación el juego de poder en el sistema registra recurrentes invocaciones a la sociedad civil, a las distintas formas de solidaridad social y democratización. Tanto el Estado como otros actores intervinientes han sustentado políticas en alianzas estratégicas con un *público* (padres) al que contribuyen a conformar. Su categorización y conceptualización ha estado sujeta a cambios sustantivos, en el marco de fuertes disputas políticas e ideológicas.

Entre 1991 y 1995 se desarrolló, en la provincia de Río Negro, una política para reorientar la modalidad de gestión escolar, legitimada bajo supuestos de ampliación de procesos de descentralización administrativa y participación social, cuya meta manifiesta ha promovido la configuración, organización y desarrollo de Consejos Institucionales de escuelas. Sus principios abrevaron en lo establecido en la Ley Orgánica de Educación, sancionada con unanimidad de consenso político y social, en 1991. Sin embargo, se registra que la modalidad con la que transcurre su institucionalización ha sido interpelada desde diversos ámbitos y por diferentes actores.

La experiencia desarrollada por los Consejos Institucionales, en el marco de implementación del *“Programa de Gestión y Administración Descentralizada con Participación”*, constituye la intención del gobierno de lograr la descentralización administrativa del sistema, que será resistida con éxito por la Coordinadora de Padres de Río Negro, un buen número de los directores de las escuelas involucradas y la Un.T.E.R., que vieron en la implementación de los consejos institucionales una suerte de intención del gobierno de desentenderse de la problemática educativa. También en este año la provincia suscribe el pacto fiscal, pero la transferencia de servicios a la jurisdicción provincial no resultó fundamentalmente desequilibrante, al ser relativamente reducido el número de establecimientos educativos nacionales que funcionaban en el ámbito de la provincia.

En 1995, al no poder pagar los salarios de los empleados públicos por varios meses, se suceden manifestaciones callejeras y el conflicto adquiere una magnitud que obliga a la intervención del gobierno nacional que envía a la gendarmería nacional y promueve el acuerdo entre el gobierno provincial y el principal gremio de los estatales (UPCN), que funciona como garantía de gobernabilidad para la gestión que se inicia. En todo momento, el Estado mantuvo una actitud elusiva, pero de ningún modo inactiva¹⁴.

Las políticas del gobierno asumido el 10 de diciembre de 1995 representan la aplicación de las medidas de ajuste estructural de inspiración neoliberal. Parte de las mismas estaban contenidas en el Pacto Fiscal que el anterior gobierno había suscrito sin reservas, pero que no llevó a la práctica durante

para el caso de la educación, ser relativamente pocos los establecimientos nacionales que quedaban sin transferir en esa fecha.

¹⁴ La mayoría de las prestaciones públicas paralizadas, los organismos oficiales ocupados permanentemente, ollas populares, escuelas en retención de servicios, hospitales con quita de colaboración o trabajando a reglamento, servicios municipales paralizados y manifestaciones cotidianas inusitadamente agresivas se desarrollaron a lo largo de todo el año, antes, durante y después de las elecciones. El conflicto adquirió una magnitud que obligó la intervención del gobierno nacional. Este envió a la gendarmería nacional y promovió un acuerdo entre el gobierno provincial y el sindicato UPCN, representante de ahora en más del fenómeno nacional denominado “unidades de negocios” y las modalidades de conducción sindical asociadas al concepto (ver Guillermo Alonso, 2001).

su mandato¹⁵. Otras, en cambio, como las sucesivas reducciones de los salarios y de la planta de personal, son respuestas “ortodoxas” a la crisis fiscal. Es preciso señalar que, en buena medida, esta orientación está contenida en los acuerdos que el gobierno nacional ha celebrado con los organismos multilaterales de crédito que aportan fondos para diversos programas sociales y estructurales de los que las provincias no pueden prescindir. Pero al mismo tiempo, cabe advertir que los citados organismos entran a partir de entonces a cumplir con una nueva etapa de su estrategia, al comenzar con las negociaciones directas con las provincias para el financiamiento de los procesos de reforma del Estado.

La estrategia para alcanzar el equilibrio fiscal, al basarse en la disminución de los costos salariales (recortes, pago en bonos, etc.) impactó fundamentalmente sobre el sector educativo, en el cual el peso relativo del gasto en personal es proporcionalmente mayor que en otras áreas de la administración. Además, se privatizan la empresa de energía y el Banco provincial, se transfiere la Caja de Previsión y se crean sociedades del Estado (Vialidad y el Departamento Provincial de Aguas). Se eliminan ministerios y, con ello se centraliza la decisión en el Poder Ejecutivo.

Según la carta de intención para la reforma provincial, elevada por Río Negro a las autoridades del Banco Mundial, *"al final de 1995, el déficit provincial había alcanzado el 45% de los ingresos corrientes y los gastos de personal absorbían el 109% de los ingresos netos. Los gastos de capital se limitaban a las transferencias asignadas recibidas del gobierno nacional. El stock de deuda era de \$599 millones en 1995, lo cual representaba el 130% de los ingresos. El 55% de los fondos coparticipados está casi afectado al pago de deudas y otras obligaciones de la provincia"*¹⁶.

La prioridad otorgada a la cuestión del control de la situación fiscal por el nuevo gobierno provocó un drástico apartamiento de la política educativa de consideraciones en torno a la calidad, la cobertura, la innovación, etc., lo que se manifestó desde el momento mismo de la designación del nuevo presidente del Consejo, un economista al que se le asignó casi como única tarea la de reducir el gasto.

Una de las primeras medidas fue la derogación de la reforma del nivel medio y el retorno al sistema tradicional, siguiendo a continuación con la aplicación de las rebajas de los salarios nominales, que repercutieron decisivamente sobre los ingresos de los docentes¹⁷. Se produce un ahorro significativo, a la vez que se desata un conflicto aún irresuelto con el gremio docente. Estas medidas no se manifiestan como un proceso integral de reforma estructural, sino que –esporádicamente- se introducen propuestas en esa dirección.

El presupuesto educativo, desde 1995 a 1998, se redujo del 30,26% al 21,72% del total de recursos provinciales, se suprimieron la Reforma de Nivel Medio (equivalente a 450 puestos docentes) y más de 10 mil horas cátedra, las Residencias Escolares, la mitad de los cargos técnicos y el Servicio de Apoyo Técnico, los cargos de psicólogos y médicos en las escuelas especiales, 1000 horas cátedra en el nivel superior, se reordenaron las plantas funcionales de las escuelas medias y agropecuarias, se suprimió el Se.P.A.L.O., se reasignaron a las aulas 217 cargos de maestras secretarias, etc.

¹⁵ Privatización del Banco Provincia y de la Empresa Provincial de Energía (ERSA) y transferencia de la Caja de Previsión Social a la Nación.

¹⁶ "Carta para la Reforma Provincial de la Provincia de Río Negro". Viedma, junio de 1997. (Firmada por el Gobernador Pablo Verani).

¹⁷ La política de rebajas salariales, al excluir de los descuentos a los sueldos más bajos, no afecta a la mayor parte de los empleados de la administración, pero sí a los docentes con más antigüedad, que en el caso de los directores ha llegado a disminuciones del 30%.

En 1999 se tercerizaron los servicios de limpieza y mantenimiento material de las escuelas, pero aumentaron notablemente la cantidad de secretarios técnicos en el organismo central (C.P.E.)¹⁸ y se celebraron abultados contratos con consultoras privadas (que operaron como legitimantes de la orientación de las políticas de reducción de cargos y establecimientos).

Se abandonó de hecho la responsabilidad estatal consagrada por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Educación y se avanzó en la incorporación de la lógica de la competitividad, vía programas nacionales asistenciales y focalizados (Plan Social Educativo, Plan Nueva Escuela, Pacto Federal Educativo, PRISE, ProDyMES, etc.). Se establecieron límites para la oferta considerada excedentaria de educación superior con el cierre de casi la mitad de los Institutos de Formación Docente y se desarrolló el diseño de una fórmula mejorada para otorgar subsidios públicos a la educación privada.

El aporte conjunto de ambos tipos de medidas significa ahorros de \$ 36.000.000 anuales, suma que supera el 50 % del déficit corriente registrado antes de su aplicación.

Estas medidas de racionalización financiera y administrativa profundizaron el fenómeno de segmentación institucional, por el cual escuelas estatales aparentemente iguales, se estratifican en *buenas* o *malas* escuelas. La crisis educativa también profundizó los miedos de la clase media y comenzaron a surgir escuelas privadas.

Entre 1994 y 1998 la matrícula del sector arancelado pasó de un 2,7 al 5,3% del total provincial, mientras que el sector estatal decreció desde el 88,7 al 85,8% en el mismo período. En el año 2001, fueron 28.606 alumnos los que optaron por las escuelas privadas (14,8%), de los cuales el 80% era subsidiado por el Estado.

Según el censo 2001, la provincia cuenta con una población 552.677 habitantes de los cuales 176.337 son niños y jóvenes en edad escolar (entre 5 y 17 años), pero aproximadamente 21.000 están fuera del sistema. En los “extremos” observamos que sólo el 29,66% de los niños de 4 años asisten al jardín y sólo el 53,51% de los jóvenes de 16 años están inscriptos en la escuela.

Los índices de repitencia figuran entre los más elevados del país¹⁹: en primer grado 16,1%, en quinto grado 10,6% (sólo superado por Santiago del Estero). La repitencia en el Nivel Primario es del 9,46%. En el primer año de la escolaridad secundaria es del 22,3%, en el segundo año del 22,8% y en todo el nivel medio del 17,71% (sólo superado por Tierra del Fuego). Sólo el 27% de los alumnos finalizan el ciclo del nivel medio en término. En el interior de la provincia estos y otros problemas se agravan²⁰ por las disparidades a las que se ven sometidos²¹. La tasa de desgranamiento asciende al 73%, pero lo más preocupante es la tendencia al agravamiento del problema y la conjunción que corresponde al mercado de trabajo. Estos datos ubican a la provincia de Río Negro dentro de las provincias patagónicas con más altos índices de repitencia y abandono, junto con los de mayores índices de desgranamiento.

Al interior de las escuelas (especialmente en las del nivel medio, pero no solamente en ellas) la relación pedagógica se ha vuelto inusitadamente difícil y conflictiva. Los alumnos operan como

¹⁸ Aumenta aproximadamente el gasto en personal del organismo central del CPE, fundamentalmente por este concepto.

¹⁹ Los últimos datos oficiales disponibles corresponden al año 2001.

²⁰ Por ejemplo, en el Departamento de Ñorquinco no asiste a la escuela el 58,9% de la población entre 5 y 14 años y en el Departamento de El Cuy, este porcentaje es del 51,7%.

²¹ Fuentes: Dirección de Estadísticas del Consejo Provincial de Educación, Documento elaborado por el 178° Congreso de la UNTER y Revista “Zona Educativa”.

emergentes de las nuevas y profundas problemáticas sociales. Alcoholismo, drogadicción, embarazos prematuros, conflictos con la policía y graves problemas de la constitución y relaciones familiares actúan cada vez más sobre la repitencia y la deserción de los alumnos. A ello habría que adicionarles los problemas propios de las nuevas significaciones sociales que se corresponden a las imposiciones de contexto material, cada vez más dualizado. Al nuevo orden económico y político le correspondía un Nuevo Orden Cultural. Si bien el Sistema Educativo Público enfrenta al Mercado en cada espacio cotidiano, lo hace a costa de mayores pérdidas de institucionalidad. Muchas veces se niega el principio del derecho universal, reforzando el individualismo y proliferando concepciones mercantiles, anti-democráticas, que restringen a la educación como derecho de ciudadanía. El Sujeto Pedagógico pasa a ser el Consumidor. El Mercado de trabajo expulsa mano de obra y el sistema educativo ha perdido su valor como legitimante de movilidad social.

Desarrollando la perspectiva de Weber, de la sociedad moderna como una sociedad organizacional, se constata un desplazamiento de la finalidad legítima que puede cuestionar la existencia misma de la organización. La crisis de legitimación funcional por la que pasa la Escuela Rionegrina se produce por distorsión de fines, poniendo en juego dos principios básicos que sustentaron el sistema educativo:

- a) como instancia de democratización, de integración social y provincial, y
- b) como productora y reproductora legítima de conocimientos social y geográficamente útiles.

Se cuestiona fuertemente el componente igualitario que en las escuelas aún se propone dar; la función democratizadora se reduce de hecho, ante la petrificación de la movilidad social. Como respuesta la burocracia técnica va creando *circuitos* diferenciados con *ofertas empobrecidas* para sectores pobres, que contribuyen fuertemente a reforzar los “círculos de pobreza”. Una suerte de descentralización no asumida va entrapando tanto a las delegaciones regionales (que ven cotidianamente sobrepasada su capacidad administrativa y política para dar respuestas) como al profesorado, al que asigna mayores responsabilidades sin mejorar sus condiciones de trabajo. Tampoco se constata que la mayor autonomía institucional asignada de hecho en la última década haya llevado a incrementos en la democratización social.

Por otra parte, ya como problemática que abarca una dimensión mucho mayor, pareciera que se ha puesto en duda que el pensamiento, la ética y los valores se encuentran fundados en la naturaleza misma de las cosas. El conocimiento científico se hace cada vez más provisional; por lo tanto, el currículum basado en saberes dados e indiscutidos se hace cada vez menos creíble. Sin embargo las instituciones creen *defenderse* burocratizándose, consiguiendo una reacción social que se manifiesta como superficialidad, indiferencia o violencia en sus múltiples formas. En las ciudades, la *civilización de la pantalla* le socava diariamente la hegemonía a la escuela en la reproducción y transmisión de conocimientos.

Paralelamente, la pérdida de derechos en las condiciones laborales docentes y las rebajas salariales, pago en bonos, achiques de plantas, eliminación de horas cátedra, etc. llevaron a una rápida desprofesionalización y la consecuente descalificación social de su tarea pedagógica.

Todo lo hasta aquí expresado refleja el mayor empobrecimiento del conjunto social provincial²², en el contexto de un discurso de modernización y de reafirmación de la democracia política y la

²² “Una sociedad es políticamente pobre –dice Norma Paviglianiti- cuando está débilmente organizada y no-pasa de ser objeto de maniobras de los grupos económicos, cuando no logra constituir representaciones políticas legítimas en sus procesos electorales, cuando sigue a líderes excesivamente carismáticos o caudillescos, cuando tiene una administración de lo público signada por la burocratización, por el privilegio y por la corrupción, cuando acepta un Estado que le imponga

equidad social, similar al desarrollado en la nación. Esta combinación contribuye, paulatinamente, a crear las condiciones simbólicas para comenzar a considerar “natural” situaciones que hasta hace muy poco tiempo atrás hubieran sido sencillamente inaceptables.

En la actualidad, Río Negro cuenta con 749 establecimientos educativos, de los cuales 611 (82%) son estatales; el resto son establecimientos privados de los cuales 83 están subvencionados por el Estado. La matrícula total alcanza 193.505 alumnos; un 85% de ellos asiste a establecimientos públicos. A las escuelas privadas asisten 26.606 alumnos, de los cuales el 80% asiste a escuelas subvencionadas.

Ante la posibilidad de un nuevo ciclo de política educativa:

Tal como los acontecimientos han determinado la cuestión educativa rionegrina, considero que la gestión entrante se encuentra ante importantes desafíos y oportunidades.

En primer lugar, es necesario partir de la voluntad política de refuncionalizar el sistema. La situación de la educación escolarizada provincial muestra muy escasos rindes funcionales, tanto sistémicos como sociales; su permanencia en este estado es insostenible e injustificable. Para el desarrollo político se debe partir del reconocimiento de la diversidad y creciente heterogeneidad social. Las respuestas, en un sentido de otorgar mayor flexibilidad, reflexividad y positivos rendimientos de autogobierno del sistema, necesariamente involucran la revisión y ordenamiento de la normativa, incluido el estatuto del docente²³. Este proceso lo deben recorrer en conjunto el Consejo Provincial de Educación, los Municipios, el gremio y las organizaciones de padres auto convocados, considerados actores básicos de cualquier cuota de legitimidad de las reformas. La consideración del espacio público y promoción de los mecanismos participativos vinculados a sus principios de organización, serían los canales adecuados. Una condición indispensable para viabilizar estos objetivos es la recomposición salarial. Un conjunto de factores confluye en la coyuntura para afirmar que los condicionantes estructurales de realización se encuentran atenuados²⁴, lo que otorga mayor margen de posibilidades al proceso decisional.

políticas de ajuste salvajes, cuando mantiene un estado de impunidad y no de derecho; cuando ve al Estado como patrón o tutor de las políticas sociales y al servicio público como caridad gubernamental.

El ciudadano es políticamente pobre cuando concibe a quien ha otorgado su representación, como poseedor de autoridad propia; cuando no conoce y no comprende las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas en las que les toca vivir y, por tanto, no se organiza para reaccionar, reivindicar derechos e influir en las decisiones que toman los gobiernos”. (Paviglianiti, Norma; exposición realizada en la mesa *La pobreza política como nuevo fenómeno social*, en las V Jornadas de Educación, organizadas en el marco de la 21ª. Exposición-feria internacional de Buenos Aires “El libro del autor al lector”. Buenos Aires, Abril de 1995).

²³ Se puede indicar una descentralización operativa para el mantenimiento de los edificios escolares con financiamiento centralizado y fiscalización pública; el fortalecimiento de las capacidades técnico- pedagógicas de las Delegaciones Regionales; priorizar las zonas con mayores índices de NBI, etc.

²⁴ Los ingresos del Estado provincial se incrementaron un 133% en el 2003, en comparación con los ingresos de igual período del 2002; a ello se suma una opinión favorable a revisar las estructuras organizacionales del CPE, en el sentido de no seguir recargando las plantas funcionales de los establecimientos con personal que cumple tareas en otras dependencias descentralizadas (al servicio indirecto de la estructura partidaria).

Bibliografía consultada:

- Aliani, Mario; Alonso, Osvaldo y Welschinger, Daniel (1998). *Política educativa y gobernabilidad. La crisis fiscal en Río Negro 1995- 1999*. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Educación. I.I.C.E.- U.B.A. Buenos Aires (disponible en web site).
- Barco, Silvia y Pose, Susana (1999). *El impacto de las políticas educativas de la década del '90. Entre la descentralización de la ejecución y la centralización de la decisión y del control: un estudio provincial*. Cipolletti. Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue. Mimeo.
- Carli, Sandra (1994). “*La infancia en el nacionalismo popular, 1945- 1955*”, Informe final de Beca de Perfeccionamiento de CONICET, mimeo, Buenos Aires.
- Carli, Sandra (Dirección/ Compilación; 2003). “Estudios sobre comunicación, educación y cultura. Una mirada a las transformaciones recientes de la Argentina”. Editorial Stela- La Crujía ediciones; Buenos Aires.
- Caruso, Marcelo (1995). *Escuela, peronismo y asistencia social (1946- 1950). Los problemas del sujeto popular. Hipótesis de la investigación*. En Revista “Propuesta Educativa”. FLACSO-Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neufeld, María Rosa (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- La Serna, Carlos; Carrizo, Cecilia y Armesto, Alejandra (1995). *Crisis del Estado de Bienestar y Políticas Sociales. Análisis del caso Córdoba*. Mimeo.
- La Serna, Carlos (1997). *Actores y procesos en la crisis del Estado de Bienestar*. Revista del I.I.F.A.P., N° 10. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba.
- La Serna, Carlos, Burijovich, Jacinta y Ahumada, Jorge (1998). *Oferta y demanda de políticas sociales: Racionalidad estatal y estrategias de consumo*. Revista “Reforma y Democracia ”, número 6. Buenos Aires: CLAD.
- Oyola, Carlos (Director) (1998). *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa. Un análisis de la Reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996)*. Buenos Aires; Miño y Dávila Editores.
- Paviglianitti, Norma (1995). *Pobreza, ciudadanía y educación*. Revista Praxis Educativa Año I, N° 3. Santa Rosa. Instituto de Ciencias de la Educación para la Investigación Interdisciplinaria, Universidad Nacional de La Pampa.
- Puiggrós y Bernetti (1993). *Peronismo, cultura política y educación (1945- 1955)*, en el tomo V de *Historia de la Educación en la Argentina*. Galerna, Buenos Aires.
- Rey, Héctor y Vidal, Luis (1975). *Historia de Río Negro*. Centro de Investigaciones Científicas. General Roca.
- Teobaldo, Mirta y García, Amelia (2002). *Actores y Escuelas. Una historia de la educación de Río Negro*. Grupo Editor Multimedial. C.E.D.I.Co., Cipolletti.