

PROYECTO “LAS PROVINCIAS EDUCATIVAS”

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE NEUQUÉN

(VERSIÓN DEFINITIVA)

Analía Minteguiaga

Enero de 2003

Informe Jurisdiccional N°22

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN.....	10
2. EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	12
2.1 ASPECTOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES DEL PROCESO DE PROVINCIALIZACIÓN NEUQUINO.....	12
2.2 ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN	16
2.3. LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE.....	21
3. EL CONTEXTO EDUACTIVO.....	27
3.1 DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO.....	27
3.2. ALGUNOS INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO NEUQUINO.....	36
3.4. EL MAPA DE PODER	40
4. EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	43
4.1. LOS ANTECEDENTES DE LA DÉCADA DEL NOVENTA.....	43
4.2 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN NEUQUINA	45
4.3 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN NEUQUINA	55
5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO.....	58
5.1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.....	58
6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	64
6.1. EL PASAJE DEL ORGANISMO COLEGIADO AL ÓRGANO UNIPERSONAL DE GOBIERNO.....	64
6.1.1. LA SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN EN LA PRIMER GESTIÓN DE SOBISCH.....	65
6.1.2. EL MINISTERIO DE GOBIERNO, CULTURA Y EDUCACIÓN Y LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN	67
6.1.3. NUEVAMENTE, LA SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN.....	68
7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	72
7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS LOCALES....	72
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES.....	78
7.3 LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA Y EL ESFUERZO POR LA EDUCACIÓN.....	81
8. LAS POLÍTICAS LABORALES.....	83
8.1 EL ESTATUTO DOCENTE Y LA LEGISLACIÓN PROVINCIAL	85
8.2 CONDICIONES SALARIALES DE LOS DOCENTES NEUQUINOS.....	86
8.3 EL AJUSTE SALARIAL Y EL CONFLICTO DOCENTE: LA REDUCCIÓN DE LA BONIFICACIÓN POR ZONA DESFAVORABLE.....	89
8.4 EL SINDICATO DOCENTE EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN	94
8.5 LA FORMACIÓN Y LA CAPACITACIÓN DOCENTE EN NEUQUÉN.....	96
9. RELACIONES CON LA NACIÓN.....	98
9.1 LAS RELACIONES MACRO-POLÍTICAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA NACIÓN.....	98
9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES.....	103

10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA	105
10.1 AVANCES Y RETROCESOS EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	105
10.2 LA SUSPENSIÓN DE LA REFORMA Y LAS DIFICULTADES CON NACIÓN.....	108
11. POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULUM.....	110
11.1 LA POLÍTICA CURRICULAR	111
11.2 POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA.....	112
12. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO	115
12.1 LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL SISTEMA EDUCATIVO NEUQUINO.....	117
12.2 LAS PARTICULARIDADES DEL SECTOR PRIVADO EN NEUQUÉN.....	118
12.3 EL SECTOR PRIVADO EN LA POLÍTICA DE REFORMA EDUCATIVA	120
13. LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA.....	122
13.1 LA SUPERVISIÓN	122
13.2 LA AUTONOMÍA ESCOLAR: LA EXPERIENCIA DEL PLAN EDUCATIVO PROVINCIAL (PEP) Y DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS UNIDADES EDUCATIVAS (FIUE).....	126
14. CONCLUSIONES PRELIMINARES	129
15. ANEXO: NEUQUÉN EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	131
1. EL CONTEXTO PROVINCIAL	131
2. CONTEXTO EDUCATIVO.....	136
3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	139
4. POLÍTICAS LABORALES	143
5. RELACIONES CON NACIÓN	145
6. REFORMA EDUCATIVA.....	145
7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	146
8. SECTOR PRIVADO.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	148
INFORMACIÓN HEMEROGRÁFICA.....	149
NORMATIVA CONSULTADA	149
ENTREVISTAS REALIZADAS	150

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

Con este propósito, se recurrió a la combinación de abordajes metodológicos cualitativos y cuantitativos. En el primer caso se partió de la sistematización de una gran cantidad de datos estadísticos sobre los distintos ejes temáticos considerados. Estos datos fueron complementados con 35 entrevistas realizadas con actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos diez años (ex ministros de educación, funcionarios del ministerio, legisladores, sindicalistas, representantes del sector privado, investigadores, etc.). El presente informe es el resultado de la sistematización y análisis de este amplio material, comparado con el resto de las provincias.

Neuquen es una jurisdicción joven en lo que refiere a la posesión de jerarquía provincial y fuertemente gestionada desde la instancia estatal, que –desde mediados de siglo pasado- llevó adelante la integración de importantes contingentes de inmigrantes que fueron llegando en busca de trabajo y movilidad social. En este contexto se advierte un impresionante crecimiento demográfico de la provincia: la población neuquina pasa de 109.890 habitantes en 1960 (154.570 habitantes en 1970, 243.850 en 1980 y 388.833 en 1991) a 471.825 en el 2001. Frente a la tasa media anual de crecimiento para el conjunto del país, entre 1980 y 1991, de 14,7%, la provincia de Neuquén registraba un 45,2%. Esto ha tenido claras consecuencias sobre la planificación del sistema educativo provincial, que vivió una constante expansión matricular.

Siguiendo los datos del último censo de 2001, se observa que la tasa de analfabetismo se redujo de un 6 a un 4 % entre 1991 y 2001, al mismo tiempo que el porcentaje de la población con la primaria y secundaria completa aumentaron al ritmo del resto de la región patagónica y en cifras similares a la media nacional. En total, un 30 % de la población tiene secundaria completa, cifra algo menor al promedio nacional del 33,2% para el año 2001.

En cuanto a los indicadores sociales y económicos provinciales, se observa que Neuquén se halla en la misma situación de la media del país en lo referido al índice de desarrollo humano, pero mejora su posición respecto al índice ampliado, que incorpora datos educativos y sociales más ligados a la actualidad. A su vez, el ingreso per cápita supera a la media nacional, mientras que la tasa de desempleo para el año 2002 alcanza niveles similares al resto del país (18%). Por otra parte, la brecha entre los que más y menos ganan en la

provincia era en el año 2002 superior a la media nacional y había crecido en el período 1995-2002 más de un 70%.

El sistema educativo neuquino en términos absolutos no resulta uno de los más importantes del país: cuenta con 590 establecimientos educativos en su sector público y 70 en el privado que albergan 145.362 y 12.901 alumnos, respectivamente. De este modo, se observa que el peso del sector privado es comparativamente pequeño, representando un poco más del 10% en el conjunto de la oferta educativa neuquina. Asimismo, otra característica del sistema educativo es su atención a la población aborigen cuya oferta incluye a 3039 alumnos.

Considerando algunos indicadores educativos es posible advertir que la provincia se ubica dentro de las jurisdicciones con niveles de escolaridad similares al promedio nacional. Sin embargo, la provincia avanzó a menor ritmo que el resto del país en la expansión del nivel secundario, ya que si en 1991 Neuquén tenía un promedio de escolarización claramente superior al nacional, para el año 2001 se encontraba en una cifra muy similar. Por otra parte, se observan ciertas dificultades del sistema educativo en lo que refiere a garantizar un desarrollo adecuado de la trayectoria escolar, en particular en lo que concierne al pasaje entre niveles. No obstante, en los últimos años y, en términos generales, esta problemática ha disminuido su incidencia si se la compara con lo sucedido a nivel nacional. Particularmente relevante es el caso de la repitencia que, sobre todo en el nivel medio, lleva a Neuquén a ocupar los primeros lugares del país con respecto a la posesión de los índices más desfavorables.

Para comprender cómo se desarrolla la dinámica política que atraviesa al sistema educativo es necesario efectuar una sucinta descripción de la historia política reciente de la provincia. En este sentido, es importante señalar que Neuquén se caracteriza por la posesión de un partido político hegemónico –el Movimiento Popular Neuquino (MPN)- que, desde hace más de cuarenta años, gobierna ininterrumpidamente la provincia. La década de los noventa vio suceder la alternancia en la gobernación de las dos figuras fuertes de la política provincial: en 1991 Jorge Sobisch asume como gobernador impugnando el tradicional liderazgo de Felipe Sapag.

La gestión de Sobisch al iniciar la década se caracterizará por la fuerte puesta en cuestión del anterior “modelo neuquino” de Estado planificador y el inicio de una serie de medidas acordes con las que se venían llevando adelante a nivel nacional. Frente a esto, diversos sectores de la sociedad comienzan a objetar, sobre todo, la ola privatizadora que hace eco en la provincia y el paulatino retiro del Estado. De esta forma, una de las consecuencias de las políticas desregulatorias y privatistas del Estado provincial son los estallidos sociales y la puebladas que, desde Cutral-Co y Plaza Huinul, instalan una nueva estrategia de lucha y resistencia. Al mismo tiempo, los sindicatos que agrupan a los empleados estatales fueron actores muy presentes en la escena pública, con constantes paros y movilizaciones. En cuanto a lo educativo, se dan en esta época la transferencia de los establecimientos de nivel medio y superior no universitario, la firma del Pacto Federal Educativo y las primeras acciones en torno a la instrumentación de la reforma educativa.

Hacia 1995 gana nuevamente la gobernación Felipe Sapag, dando por tierra las intenciones reeleccionistas de Sobisch. En este período se lleva adelante el proceso de implementación más fuerte de aquellas acciones involucradas en la aplicación de la Ley Federal de Educación y se realiza el mayor ajuste salarial de la década. Con estas acciones se

agrava el conflicto entre la oposición política y el gobierno, en especial con el gremio de los docentes ATEN, llegando a paralizar no sólo el avance de la transformación educativa nacional sino cualquier otra acción que pueda ser percibida por los docentes como una violación a sus derechos laborales. Esta situación se sumó a los conflictos con los trabajadores estatales por la privatización de las empresas petroleras, con los universitarios por la aplicación de Ley de Educación Superior y con el conjunto de empleados de la administración provincial por los recortes salariales llegando a un nivel histórico de radicalidad y violencia. Este es el marco en el que se desarrolla la elección de 1999, que vuelve a tener a Sobisch como vencedor, terminando de definir un esquema de poder polarizado en el que la oposición debió asumir posiciones intransigentes y radicales en su disputa con el oficialismo.

En este contexto se inscribe la trama política del gobierno de la educación neuquino. Al iniciar la década, la promesa del gobernador Sobisch de traer “educadores” para gestionar el sistema educativo parece cumplirse con la designación de Isidro Belver como Presidente del Consejo Provincial de Educación (CPE). La falta de apoyo en el interior del MPN hace que rápidamente sea reemplazado por Mario Ever Morán como Secretario de Estado de Educación que, además, se hace cargo de la presidencia del CPE. Morán llegó para “administrar” la educación: la transferencia de los servicios educativos en 1992 y, fundamentalmente, la instrumentación de la reforma educativa a partir de 1994, requerían un perfil altamente ejecutivo.

Con el retorno de Felipe Sapag al gobierno no sólo se reinician las acciones vinculadas a la reforma educativa sino aquellas políticas de ajuste salarial que el gobierno anterior no había podido llevar adelante por la fuerte resistencia del gremio docente. El Poder Ejecutivo pone a cargo del recientemente creado Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia a Carlos Silva, un actor de gran peso dentro del MPN. En cuanto al CPE, el gobernador eligió a un actor histórico de la educación neuquina: Fenny Goransky. En diciembre de 1995, el gobierno, basándose en la situación de emergencia que estaba viviendo la provincia, lleva adelante diversas medidas de ajuste, entre ellas, la reducción del plus por zona desfavorable para toda la administración pública provincial. A partir de ese momento la relación con los gremios, la oposición política y el gobierno fue volviéndose más conflictiva. En ese contexto se producen cambios en las carteras educativas: Hebe Abdala en el cargo de subsecretaria de educación y Guillermo Viola en la presidencia del CPE.

El segundo gobierno de Sobisch inicia la gestión declarando la emergencia económica provincial, justificando con esto la instrumentación de una serie de medidas de ajuste. El nuevo cambio de organigrama puso en la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deportes y, también, como presidente del CPE a Graciela Liliana Carrión de Chrestía, una docente con fuerte militancia dentro del MPN. Ni bien comenzada su gestión gubernamental Sobisch presentó dos importantes proyectos: uno, de modificación del Estatuto del Empleado Público (que entre sus principales puntos suprimía los ascensos por mera antigüedad) y otro, de Ley Provincial de Educación. Por otra parte, el despido de personal contratado en el Consejo, la puesta en marcha de un proyecto de autogestión educativa, la disposición de realizar las jornadas en horario extraescolar, entre otras cuestiones, contribuyeron a tensar las relaciones. De este modo, el gobierno decide suspender la aplicación de la Ley Federal de Educación y producir cambios en la cúpula del CPE.

En agosto de ese año es designado como Secretario de Estado de Educación el Lic. Mario Pilatti. En términos generales podemos decir que la llegada de Pilatti al CPE expresa dos importantes cuestiones: primero, el predominio de una visión administrativista para la gestión del sistema educativo y, segundo, la hegemonía del Poder Ejecutivo en el ámbito del CPE. En su plan de gestión, se propone objetivos de mediano y corto plazo, ninguno de los cuales incluyen puntos de la Ley Federal de Educación.

Respecto a otros actores relevantes del campo educativo en la provincia, se podría decir que en los últimos 10 años la Legislatura parece haber jugado un papel importante cada vez que se presentaron conflictos relevantes entre el gremio y el gobierno. Fue convocada en distintas oportunidades, por ambos actores, para mediar y descomprimir, aquellas situaciones en donde el diálogo entre éstos parecía haber llegado a puntos inconciliables. No obstante, no parece haber cumplido un papel relevante en la elaboración y aprobación de las principales regulaciones del sistema educativo neuquino.

En la provincia de Neuquén describir y analizar la estructura de gobierno en el campo educativo no resulta una tarea sencilla. La gestión de la educación ha sido una fuente de disputa permanente entre los diferentes actores que han participado de su definición. Al inicio de su gestión, en 1991, Sobisch produce un primer cambio en el organigrama ministerial eliminando el Ministerio de Educación y creando la Secretaría de Educación, al tiempo que se avanza sobre la autonomía del CPE nombrando como su presidente al secretario de educación. Cuando en diciembre de 1995 asume Felipe Sapag se anula la Secretaría de Educación y se crea el Ministerio de Gobierno, Cultura y Educación del cual depende el CPE. De esta manera, el Consejo no participa directamente en el gabinete provincial sino sólo a través del titular de la cartera ministerial.

Una vez iniciada su segunda gestión, el Gobernador Jorge Sobisch puso en funcionamiento un nuevo organigrama ministerial, que en el área educativa implicó la creación de la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte y la Vicepresidencia del CPE. Al momento de escribirse el presente informe, existe una Secretaría de Estado de Educación, como máximo órgano de gobierno en el área. De ella depende el Consejo Provincial de Educación, órgano colegiado que está conformado por el conjunto de direcciones provinciales y generales -pedagógicas, técnicas y administrativas- que tienen a su cargo el funcionamiento del sistema. Esto demuestra hasta que punto la decisión de producir cambios en el organigrama del área educativa forma parte de una lógica política que comparten las distintas gestiones de gobierno. Aumentar o disminuir el rol del Ejecutivo y sobre todo del gremio docente a través de estas medidas ha sido una constante tanto en la administración sobischista como sapagista.

A la hora de analizar la definición de las dinámicas que participan en la conformación del sistema educativo provincial cabe observar que la cuestión presupuestaria ha adquirido a lo largo de los últimos años una significativa centralidad. En este sentido, vale decir que Neuquén es, luego de la Ciudad de Buenos Aires, la segunda provincia que menos comprometidos tiene sus ingresos con respecto a aportes provenientes de la masa coparticipable del Estado nacional, al mismo tiempo que posee una fuerte situación deficitaria. El déficit presenta picos particularmente negativos en 1995 y 1999 (posiblemente relacionados con el hecho de que éstos han sido años eleccionarios) y cifras positivas en 1996 (año en que se produjo el fuerte recorte sapagista). Hacia 2002, producto de la salida de la

convertibilidad y dado que la provincia extrae buena parte de sus recursos de exportaciones hidrocarburíferas, la brecha entre gastos e ingresos en 2002 se torna favorable para las finanzas neuquinas por primera vez en la década analizada. De todos modos, Neuquén es la segunda provincia con mayor crecimiento porcentual de su stock de deuda acumulada, lo cual la sitúa como la octava jurisdicción del país con mayor deuda per cápita.

En este contexto, el gasto provincial ha descripto una marcada tendencia al ascenso, a excepción del recorte de 1996 y la caída del gasto en 2000. De igual modo, el gasto educativo se triplicó entre 1991 y 2002, pasando de 105.8 millones de pesos al inicio de dicho período a alcanzar un monto global de 318.6 millones al finalizar. El año 1996, bajo la gestión de Felipe Sapag, muestra un momento de inflexión en la tendencia que venía registrando el gasto educativo durante los años previos, ya que es el año en el que se produce el ajuste más importante en el sector y en toda la administración pública provincial.

Considerando el esfuerzo presupuestario en educación que llevó adelante la provincia a lo largo de la década, se puede decir que Neuquén presenta valores promedio en lo que respecta al porcentaje del gasto total que destina a educación. En efecto, el porcentaje del gasto neuquino es superior al de la media de la región aunque inferior a los parámetros nacionales, que han mostrado un incremento porcentual sostenido desde el inicio de la década. Si, por otra parte, se observa el gasto por alumno, se ve que el monto que la provincia finalmente eroga por alumno es superior tanto al de la media del país como de la regional. De esta forma, Neuquén se posiciona como la cuarta provincia del país con mayor gasto público por alumno.

Las condiciones salariales de los docentes han sido y siguen siendo uno de los principales motivos de preocupación de los diversos actores involucrados en el sistema educativo y en la política provincial en general. Los docentes representan en Neuquén el 50% de los empleados públicos y la masa salarial en el sistema educativo abarca casi el 92% del presupuesto del sector. Neuquén es una de las jurisdicciones que liquida a los trabajadores de la educación uno de los salarios más altos respecto del promedio nacional. En el año 1992 se produce un importante aumento salarial para toda la nómina de la administración pública provincial fijándose como remuneración mínima los \$500. El recorte más importante al salario de los docentes se produce en el año 1996 e implica una disminución del 50% en la bonificación por zona desfavorable que afecta a toda la administración pública provincial. Este hecho intensifica la lucha con el gremio ATEN, llegándose finalmente a un acuerdo recién en 1998 por medio del cual se legaliza el recorte salarial por zona desfavorable pero se descongela la antigüedad a los docentes. Hasta la fecha de escritura del presente informe el ajuste sobre el salario producido por la reducción de la zona desfavorable sigue siendo el más fuerte reclamo que sostienen los docentes y su gremio.

Una mención aparte merece el sindicato de los docentes neuquinos ATEN. El mismo, que representa a casi el 50% de los educadores de la provincia, encarnó un importante rol en lo que refiere a la defensa de los intereses del sector. En gran medida, el hecho de que Neuquén sea una de las tres jurisdicciones en todo el país que no ha avanzado en la implementación de la reforma educativa se debe a la persistente oposición al gobierno llevada adelante por este sindicato.

La transferencia de los establecimientos nacionales a la órbita provincial fue otro objeto de disputas entre varios sectores de la comunidad educativa y frente a lo cual los gremios

sostuvieron una fuerte oposición que se basaba en el temor a la pérdida del empleo y otros derechos laborales de los docentes transferidos. Al mismo tiempo, esto implicaba un acercamiento de las instancias nacional y provincial que se veían envueltas en un nuevo esquema de relaciones. En efecto, la relación entre la Nación y la provincia de Neuquén adquirió relevancia en la década del noventa, como consecuencia de las importantes transformaciones que en ese período se efectivizaron, sobre todo con la sanción de la Ley Federal de Educación. Frente a esta nueva normativa, la posición de los funcionarios locales expresó desde un primer momento el rechazo a implementar la reforma si la Nación no aseguraba los fondos necesarios.

Durante la gestión de Sapag los conflictos desatados por la aplicación de la Ley Federal de Educación fueron modificando los objetivos del gobierno. La dificultades para avanzar en esta política hicieron que los fondos de la reforma se utilizaran para aquellas acciones que pudieran sortear la oposición del gremio docente. En términos generales parece haber funcionado una buena relación entre los autoridades nacionales y el gobierno provincial. Las rigideces empezaron a plantearse cuando el gobierno local decide suspender la aplicación de la Ley Federal de Educación. A diferencia de otras jurisdicciones, la autonomía financiera que tiene la provincia de Neuquén para sostener su sistema educativo le ha permitido mantenerse a distancia del juego de presiones desplegado por el gobierno central.

Por otra parte, y contradictoriamente si se tiene en cuenta que Neuquén no implementó la reforma, la provincia se vio relativamente favorecida por las transferencias que llevó adelante el Ministerio de Educación en este período de transformación educativa. En efecto, entre los años 1993 y 2000 la provincia recibió un promedio de 314 pesos por alumno, que superó a los 270 pesos que representó la media nacional. De este modo Neuquén se ubicó como la séptima provincia que más dinero absorbió dando cuenta de que las relaciones entre las instancias provinciales y nacional no necesariamente implican relaciones unívocamente determinadas por la aplicación de la reforma educativa.

Por último, cabe señalar las características del sector privado en la provincia. En este sentido, puede observarse una escasa participación del sector privado en la educación provincial: menos del 9% de los alumnos realizan su escolaridad en establecimientos privados y un poco más del 10% de los establecimientos pertenecen a este sector. De esta forma, se revela el importante peso que tiene la oferta educativa estatal en el sistema neuquino, que se presenta como el tercero del país con menor porcentaje de alumnos en el sector privado. Por otra parte, este sector no tiene autonomía dentro de la administración del sistema educativo provincial.

En conclusión, el sistema educativo neuquino se encuentra atravesado, tal vez más que en otras provincias, por un alto nivel conflictividad que involucra a los diferentes sectores de la comunidad educativa. En efecto, se podría decir que durante los noventa el tema educativo en la agenda del gobierno estuvo definido por la necesidad de compatibilizar el compromiso en la instrumentación de la Ley Federal de Educación y el ajuste fiscal, teniendo como consecuencia un gran conflicto docente. Más allá de lo discursivo, los esfuerzos gubernamentales se concentraron en mantener en funcionamiento el sistema dentro de un relativo orden y relegaron la generación de una propuesta de transformación sustancialmente pedagógica.

Una última cuestión hace referencia a los efectos que ha tenido este marco político en la organización y administración del sistema educativo provincial. Un concepto parece describir con claridad la situación generada: ingobernabilidad. Al analizar la realidad neuquina se observa cómo el alto grado de conflicto ha permeado sistemáticamente al sistema educativo, no quedando en claro quiénes son los que realmente gobiernan el sector y en qué dirección. Esto se ve particularmente relacionado con la relación que se establece entre el principal gremio docente -ATEN-, el cual ha mantenido en varias ocasiones una actitud de verdadera paralización del sistema, y el gobierno de turno. Por otra parte, los órganos legítimos y legalmente constituidos para gobernar al sistema han sido desvirtuados en sus funciones y subordinados a nuevas instancias creadas *ad hoc* con objetivos que no tienen que ver con lo estrictamente educativo sino con las necesidades políticas del oficialismo. La imposibilidad de producir reformas en este aspecto resulta uno de los principales obstáculos que presenta la educación neuquina y hasta tanto no pueda operarse sobre este difícilmente cualquier intento de cambio pueda efectivizarse.

1. INTRODUCCIÓN

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

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

La organización de este abordaje parte del análisis histórico de las características del contexto provincial (en materia social, política, económica y cultural) y se centra luego en once ejes seleccionados que caracterizan a la práctica política educativa, permitiendo un

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

análisis más sistemático y detallado de la misma. Esta estructura admite cierta rigidez pero facilita el abordaje comparado posterior de los casos provinciales. Es por ello que ha sido adoptada, aun con las posibles disimilitudes en cuanto a la profundidad del análisis en cada eje, derivadas tanto de su desarrollo en la provincia como de las posibilidades abiertas en términos estrictamente metodológicos.

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

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

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

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

2. EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 ASPECTOS POLÍTICO- INSTITUCIONALES DEL PROCESO DE PROVINCIALIZACIÓN NEUQUINO

Introducirnos en la historia institucional de la provincia de Neuquén nos obliga a revisar las circunstancias que condujeron a su provincialización y el contexto en el que se desarrollaron aquellas producciones normativas que le permitieron efectivizar su plena participación política en el concierto federal. Neuquén fue territorio nacional² entre 1884³ y 1955, durante ese tiempo vive una subordinación política en la que el Estado nacional hace sentir su presencia a través del ejército, la legislación y sus funcionarios. La región resulta dependiente en su vida política y económica del poder y gestión del gobierno central (Funes, et. al, 2001). Hasta 1951, sus habitantes no pudieron ejercer sus derechos políticos, lo que llevó a algunos historiadores a hablar en términos de una “*ciudadanía negada*” o de una “*ciudadanía de segunda clase*” (Favaro y Bucciarelli, 2001). En este sentido, el hecho de que recién con su provincialización se dé una inclusión política efectiva de su población debe tenerse en cuenta para analizar el contexto que da surgimiento a una cultura política localista centrada en los planos provincial y municipal. En esta cultura prevalece la percepción de que los intereses particulares son irreconciliables con los intereses expuestos por el poder central y, en consecuencia, las lealtades buscaron siempre expresarse en términos regionales.

Durante esos años y hasta la década del ´40 la actividad económica principal fue la ganadería extensiva, posteriormente, frente a los condicionantes que imponía la clausura de la frontera con Chile, los hacendados y otros sectores ligados a esta actividad fueron reacomodando y diversificando sus actividades productivas. Se desarrolló entonces un importante sector mercantil que actuó como intermediario de la única vía de circulación: el mercado nacional (Dubinowski, et. al, 1999). Junto a profesionales y empresarios del sector agrícola-ganadero se fue consolidando una burguesía local que se constituyó en la base sobre la que se asentarían las estructuras de poder político regional.

Asimismo, hacia la segunda década del siglo XX Neuquén diversifica su producción por la aparición de petróleo en el pueblo de Plaza Huincul. La explotación de esta materia prima dio lugar a la fundación de nuevas poblaciones como Cutral-Co. Con los años, la aparición de gas y minerales fue ampliando la economía neuquina, aunque su problema más serio seguía siendo el poblacional (Balestra y Ossona, 1983). La gran debilidad del territorio era la baja densidad habitacional y hacia principios de los años ´50 ya empezaba a desarrollarse un proceso de desconcentración de las áreas rurales hacia las zonas centrales. Justamente hacia aquellas zonas insertas en el mercado nacional, como la zona de Confluencia.

² Por la Ley N° 1.532 de 1884 la provincia de Neuquén es creada junto a otros ocho territorios nacionales.

³ Hasta 1884, según Balestra y Ossona, “Neuquén era un desierto poblado por indios, fue el último bastión aborigen que debió someter el general Roca en su campaña. Por ello fue una de las pocas zonas argentinas que conservó un considerable número de indígenas” (1983:169).

Por otra parte, la acción del gobierno central en el territorio neuquino era escasa, recién con la llegada del peronismo, y en especial con la fundación de YPF, se evidencian políticas que tienen impacto en las condiciones de vida de la población local. A partir de la década del '50, junto con el proceso de reorganización de la estructura productiva nacional, que implicó una fuerte penetración de inversiones extranjeras, el territorio neuquino asume características relevantes dado que fue este capital el que financió la explotación de las reservas naturales cuya consecuencia fue la constitución de una economía de enclave.

El proceso de crecimiento expresó la necesidad de constituir una nueva instancia de dominación que articulara los diferentes intereses en juego. Este sería el rol de los nuevos Estados provinciales, entre ellos Neuquén.

Luego de una serie de regulaciones⁵ que van avanzando en el proceso de provincialización, Neuquén se convierte en 1955 en provincia. Meses más tarde se produce el derrocamiento del Presidente Juan Domingo Perón, lo que trajo como consecuencia no sólo el desplazamiento de todos los intendentes elegidos en los comicios de 1951, sino que dio inicio a un proceso de desperonización que se propuso desarticular los espacios de participación y representación de los sectores peronistas. Esto tuvo un fuerte impacto en los territorios recientemente provincializados, ya que, por un lado, la Revolución Libertadora retrasa la efectivización y puesta en marcha de los nuevos Estados⁶ y, por el otro, con la proscripción del peronismo, se deja sin representación a amplios sectores de la población. Esta política, como un efecto boomerang, llevó a un proceso de cohesión de las bases peronistas y de reconstrucción de dicho movimiento desde la resistencia. Frente a las elecciones de 1958 la gran cantidad de votos en blanco revelaba la verdadera fuerza que todavía conservaba el peronismo⁷.

⁴ Algunos historiadores indican que la llegada de Perón al poder significó para los trabajadores del petróleo un cambio sustancial. A partir de 1946, estos obreros ganaron mejores sueldos, pudieron gozar de vacaciones y de una protección social desconocida hasta entonces. A estas medidas se debe sumar el aguinaldo, el transporte para llevarlos a trabajar, etc. Estas mejoras motivaron la adhesión de los trabajadores neuquinos al peronismo. Por ello en 1951 cuando se decide reimplantar en Neuquén los comicios municipales gana ampliamente el peronismo en todos los departamentos y el grupo de intendentes que asume lo hace desde un discurso que se concentra en los problemas locales que evidenciaba la provincia. Uno de esos intendentes era Felipe Sapag, que luego será el primer gobernador de la provincia en 1963 hasta 1966, cuando el gobierno de Onganía decide la intervención de la provincia. En 1970 y frente a una situación de malestar en la provincia, Onganía releva al interventor y le ofrece el cargo a Felipe Sapag quien acepta el cargo de Gobernador (Balestra y Ossoina, 1983).

⁵ En 1949, la Ley N° 14.032 habilita a los territorios nacionales, considerados como distritos únicos a participar en la elección para Presidente y Vicepresidente, y permite que dichos territorios tengan representación en la Cámara de Diputados a través de delegados con voz pero sin voto. En 1954 la nueva Ley de territorios nacionales autoriza la implementación de los mecanismos para su futura provincialización y, finalmente, a partir de la Ley N° 14.408 el territorio se convierte en provincia. incorporándose a la estructura política administrativa nacional (Dubinowski, 1999).

⁶ Con la Revolución Libertadora se inicia una intervención que durará tres años en los que se desarrollan las acciones para conformar el nuevo Estado provincial, entre ellas se convoca a una Convención Constituyente a fin de redactar la Carta Magna provincial y se llama a las primeras elecciones provinciales.

⁷ Si bien gana la fórmula de la UCRI -Unión Cívica Radical Intransigente - (en función del Pacto celebrado entre Juan Domingo Perón y Arturo Frondizi), los votos en blanco llegan al 26% constituyéndose en la segunda fuerza y superando ampliamente a la UCRP -Unión Cívica Radical del Pueblo- (Favaro y Biccharelli, 2001).

Los ex intendentes, entre ellos Felipe Sapag de Cutral-Co, pensaron que una manera de sortear esta situación era crear un partido político provincial y en junio de 1961 nace el Movimiento Popular Neuquino (MPN). Este partido sostenía un discurso que se centraba en las reivindicaciones localistas desde una concepción de defensa del federalismo. Haciendo un fuerte hincapié en los conflictos de intereses que existían entre la Nación y la provincia, fundamentalmente en lo que respecta a los recursos naturales y las rentas, y en la necesidad de que el electorado peronista tuviera una vía de representación de sus demandas, el nuevo partido construyó su preeminencia política al interpelar exitosamente a la sociedad con un proyecto federal (Funes, 2001). El MPN, nació “*para reemplazar en las elecciones al Movimiento Peronista, estando este proscrito, surge para mantener enarboladas las banderas que simbolizan la Justicia Social, la Soberanía Política y la Independencia Económica*”⁸. De esta manera, el MPN surge entonces reafirmando la doctrina peronista⁹ pero agregando lo que será de aquí en adelante su elemento distintivo: *el federalismo*. Justamente, el acento puesto en el federalismo le permitió al MPN soslayar los potenciales conflictos de carácter sectorial y presentar como intereses colectivos aquellos que sostenían los grupos hegemónicos (Dubinowski, et. al., 1999)¹⁰. La defensa de los intereses locales, de los recursos naturales y de la economía provincial fueron el nudo del discurso de un partido que quería conquistar el naciente Estado provincial y hacer de él un actor independiente en el conjunto federal. Así, el federalismo no resulta una mera reivindicación simbólica sino que se constituye en el camino concreto (a través de la negociación por la coparticipación federal y en los ochenta por las regalías hidrocarburíferas) para lograr el crecimiento sostenido. En el año 1962 y 1963 el MPN interviene en las elecciones de diputados y de gobernador, obteniendo en ambas el triunfo.

En términos generales puede decirse que el MPN ha tenido a los largo de estos cuarenta años una prolongada presencia en el aparato estatal¹¹ y tanto en los períodos de

⁸ Cita extraída del Acta constitutiva del MPN (Balestra y Ossona, 1983: 172).

⁹ Resulta interesante destacar que en 1973 con el regreso de Perón los partidos provinciales recientemente creados y considerados neoperonistas, deben resolver la situación de decidir la reintegración al Partido Justicialista. Para los Sapag esto implicaba perder la autonomía que habían logrado como partido local, fundamentalmente frente a un partido nacional que todavía era fuertemente centralista y verticalista. No porque no se consideraran ya peronistas sino, fundamentalmente, porque entendían que los afiliados debían poder elegir las autoridades partidarias, es decir abrir los padrones para realizar las elecciones internas; en tanto no se cumpliera esto no había lugar para un verdadero federalismo dentro del Partido Justicialista. El MPN fue sólo en esas elecciones y obtiene en la segunda vuelta más del 60% de los votos, siendo una de las derrotas más importantes que el peronismo registra en la instancia local. Entre 1973 y 1976 hubo otros intentos por lograr el reingreso del MPN en el justicialismo, pero ninguno pudo concretarse. Finalmente, en 1976 se hizo el último intento, sosteniendo el MPN el mismo argumento acerca de que “el federalismo político implicaba que cada provincia ordene sus problemas y elija a sus hombres desde las bases (...) y que no podían permitir que Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba sean permanentemente las dueñas de la República”, se decide por la no incorporación. Cita extraída del Manifiesto del MPN de 1976 (Balestra y Ossona, 1983: 177).

¹⁰ En este punto es importante destacar, como lo hacen algunos historiadores locales, una diferencia que distingue el caso neuquino de otras provincias recién constituidas. En Neuquén no hay clases dominantes de larga tradición social y política, ya que la fracción burguesa que gobierna desde hace cuarenta años la provincia tiene origen popular, su poder económico remite a la década anterior a la provincialización y su poder político se constituye a partir del control del Estado neuquino. Esto resulta relevante al analizar la particular orientación y desarrollo de muchas de las políticas que desde el Estado neuquino llevó adelante el partido gobernante.

¹¹ Esta presencia se refleja en los resultados electorales de las elecciones de gobernador entre 1958 y 1999. En la primera elección, en 1958 ganó la UCRI (desarrollista) con el 39,2 %. En la elección de 1962 ganó el MPN con el

gobiernos democráticos como en los de facto no sólo no pierde cohesión como partido sino que tiene continuidad en el ejercicio del poder¹². Su principal figura, Don Felipe Sapag, ejerce un liderazgo caudillista y paternalista y, así como el peronismo apela al pueblo como sujeto colectivo, el emepenismo apela a los neuquinos y a sus intereses particulares. La credibilidad del partido se basa en su participación directa en la conformación de la sociedad neuquina. Se construyó, de esta manera, un principio de legitimación a partir de la representación de la sociedad por parte de un “partido-Estado”; ambos están, desde su origen, indisolublemente unidos. La labor estatal, a través de las empresas nacionales y la obra pública, convierte al territorio neuquino en un polo atractivo para la radicación de familias en busca de mejores condiciones de vida. La provincia absorbió a partir de los años ´60 de manera sistemática gruesos contingentes de población inmigrante proveniente de otras provincias, generando un explosivo crecimiento demográfico y un proceso de diferenciación que tendría sustanciales consecuencias para las bases de legitimidad del partido hegemónico.

El Estado neuquino, desde sus preceptos constitucionales se definió como fuertemente planificador e intervencionista en lo económico y social, mostrándose con mayor fuerza esta concepción en los ´80 cuando se aplica una estrategia económica desarrollista. La Constitución Provincial permitió generar nuevos espacios de intervención, que fueron ocupados por el Estado local constituyéndose como en el gran generador de los cambios que vehicularían el desarrollo provincial. A través de las empresas públicas y las distintas inversiones el Estado intervino directa o indirectamente en la faz productiva. En estas acciones cumplió un rol fundamental un organismo: el *Consejo de Planificación para el Desarrollo Provincial* (COPADE), que con dependencia directa del Poder Ejecutivo, fue una de las claves para la continuidad de los planes y políticas de desarrollo proyectados por el MPN. Asimismo el Estado provincial llevó adelante importantes acciones en el campo de las políticas sociales: la salud, la educación, la vivienda, la previsión social y la infraestructura pública fueron espacios de fuerte intervención estatal. El *Plan de Salud* de la década del ´70 y el *Plan Educativo Provincial* (PEP) durante los años ´80 se constituyeron como modelos de acción no sólo para el conjunto nacional sino para otros países de la región.

Con el advenimiento de la democracia, el contexto político y social cambió sustancialmente. La dinámica migratoria había generado una sociedad que definía sus intereses de manera más autónoma. Una población joven con un perfil calificado -en gran medida con formación de nivel superior- y en algunos casos con una fuerte militancia empezó a cuestionar las prácticas y la orientación política del partido gobernante. En este sentido, resulta relevante destacar la creación de importantes sindicatos durante esos años, en particular, el que nuclea a los trabajadores de la educación neuquina (ATEN) y el de los empleados públicos (ATE). También durante esos años surge el movimiento por los derechos

48,4% de los votos (quedando la UCRI en segundo lugar con el 28,4%). Desde entonces el partido provincial ha mantenido la hegemonía en el distrito. En 1963, ganó con el 51,8%; en 1973, con el 46,2% (se fue a segunda vuelta con el FREJULI consiguiendo el 60% de los votos). Desde 1983 hasta la fecha el MPN siguió conquistando las mejores posiciones en cada una de las elecciones que se desarrollaron. Véanse los porcentajes descriptos en el Cuadro N° 5.

¹² *En los períodos en que hubo intervenciones militares, el MPN logró tener a través de diversos cargos incidencia en el aparato técnico-administrativo del Estado. En este sentido, un ex funcionario entrevistado expresaba: "(...)hubo definitivamente continuidad de la política del MPN más allá de que estuvieran los militares". Entrevista realizada en junio de 2002.*

humanos liderado por el Obispo Jaime De Nevares. Se inicia así un proceso en el que el MPN, como partido que monopoliza la escena política neuquina, debe enfrentar a través de diversas estrategias una gradual pérdida de control sobre los nuevos procesos de movilización social y dar respuesta a situaciones de conflicto social cada vez más radicalizadas. Este será el comienzo de un proceso que, entre otras cuestiones, llevará a una fractura dentro del MPN que terminará con la cristalización de dos líneas internas: la línea amarilla que tiene como referente a Felipe Sapag y la línea blanca encabezada por Jorge Sobisch.

2.2 ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN

Podríamos decir que fue el propio Estado neuquino el que conformó a la sociedad neuquina; fue este actor clave el que a través de sus políticas llevó adelante la integración de los crecientes contingentes de inmigrantes que llegaban a Neuquén en busca de trabajo y movilidad social. La radicación se encontraba garantizada por la inclusión en el aparato del Estado provincial (mayoritariamente en las áreas de la educación, la salud y la seguridad), que a medida que se amplía va consolidando su lugar de centralidad en la promoción del desarrollo económico y social de la provincia. En otras palabras, la idea de que Neuquén era la tierra de las posibilidades y de los logros pudo ser efectiva y en este sentido creíble, a través de las acciones que llevó adelante la instancia estatal.

Los guarismos relevados por los distintos censos expresan el impresionante crecimiento demográfico de la provincia. La población neuquina pasa de 109.890 habitantes en 1960 (154.570 habitantes en 1970, 243.850 en 1980 y 388.833 en 1991) a 471.825¹³ en el 2001. Frente a la tasa media anual de crecimiento para el conjunto del país, entre 1980 y 1991, de 14,7%, la provincia de Neuquén registraba un 45,2%. Si bien, fundamentalmente, los años de mayor crecimiento poblacional fueron los '70 y '80, se puede observar que entre 1991 y 2001 la variación porcentual de dicho crecimiento supera la media nacional y ubica a Neuquén entre las primeras provincias. Asimismo, la pirámide poblacional muestra que históricamente ha tenido una base muy amplia de jóvenes¹⁴ lo cual ha tenido claras consecuencias sobre la planificación del sistema educativo provincial. En este sentido, cada una de las gestiones al frente del gobierno de la educación ha debido hacer frente a una constante expansión matricular, que sólo en los últimos años ha desacelerado un poco su crecimiento. Actualmente, el 85 % de su población se encuentra asentada en zonas urbanas: ubicándose la mayor parte en los principales Departamentos de la provincia como son Confluencia, Zapala, Lácar y Chos Malal.

¹³ De acuerdo con las proyecciones que se habían realizado antes del Censo 2001 se estimaba un alto crecimiento poblacional llegando a los 560.726 habitantes para el año 2000. Si bien dichas proyecciones no se cumplieron, la tasa de crecimiento anual siguió siendo superior a la media nacional.

¹⁴ El 68 % de su población tiene hasta 34 años de edad. Serie Análisis Demográficos N° 7 – INDEC-CELADE-1996.

Cuadro N° 1 - Distribución de la población por Departamento

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN¹⁵
TOTAL	472.517
Aluminé	6,185
Añelo	7,559
Catan Lil	2,440
Collon Curá	4,392
Confluencia	313,376
Chos Malal	14,175
Huiliches	12,586
Lácar	24,516
Loncopué	6,410
Los Lagos	8,390
Minas	7,408
Ñorquín	5,194
Pehuenches	13,760
Picún Leufú	4,270
Picunches	6,364
Zapala	35,492

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Siguiendo los datos del último censo (Cuadro 2), se observa que la tasa de analfabetismo se redujo de un 6 a un 4 % entre 1991 y 2001, al mismo tiempo que el porcentaje de la población con la primaria y secundaria completa aumentaron al ritmo del resto de la región patagónica y en cifras similares a la media nacional. En total, un 30 % de la población tiene secundario completa, cifra algo menor al promedio nacional del 33,2% para el año 2001.

¹⁵ Resultados preliminares al 29/11/01, no incluye a la población censada con posterioridad al 18/11/01.

Cuadro 2 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Neuquén	Media Región Patagonia	Media País	Neuquén	Media Región Patagonia	Media País	Neuquén	Media Región Patagonia	Media País
Cantidad de habitantes	388.833	290.333	1.345.718	473.315	339.591	1.509.331	21,7	17,0	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	116.465	82.887	347.756	133.217	92.257	366.835	14,4	11,3	5,5
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	6,0	4,2	5,7	3,9	2,8	3,9	-35,9	-33,5	-31,2
	Neuquén	Total Región Patagonia	Total País	Neuquén	Total Región Patagonia	Total País	Neuquén	Total Región Patagonia	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	21,4	20,3	19,9	17,0	15,2	17,7	-20,5	-25,2	-11,3
% de la población que vive en zonas urbanas	86,3	83,8	87,2	88,6	87,7	89,3	2,7	4,6	2,4
% de la población con primaria completa	73,0	73,6	76,3	80,7	80,6	82,1	10,5	9,5	7,6
% de la población con secundaria completa	23,5	22,0	25,6	30,2	29,5	33,2	28,9	33,9	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 cuanto a los datos referidos a los indicadores sociales y económicos provinciales (Cuadro 3), se observa que Neuquén se halla en la misma situación de la media del país en lo referido al índice de desarrollo humano, pero aumenta su posición en lo referido al índice ampliado, que incorpora datos educativos y sociales más ligados a la actualidad. A su vez, el ingreso per cápita supera a la media nacional, mientras que la tasa de desempleo en el año 2002 llegaba a la alarmante cifra del 18%, un nivel similar al del total del país. Por otra parte, la brecha entre los que más y menos ganan en la provincia era en el año 2002 superior a la media nacional y había crecido en el período 1995-2002 más de un 70%.

Cuadro 3 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Neuquén	Media Región Patagonia	Media País	Neuquén	Media Región Patagonia	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0.79	0.79	0.78	3.7	3.6	3.9
IDH ampliado	0.56	0.57	0.48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	5,571	6,249	4,946	41.7	39.5	39.7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Neuquén	Media Región Patagonia	Total País	Neuquén	Media Región Patagonia	Total País
Brecha de ingresos*	25.5	19.2	20.4	72.3	66.5	77.4
Tasa de desempleo	18.0	13.0	17.8	9.1	6.7	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.

Respecto a los valores que registra la pobreza y la indigencia en la provincia de Neuquén, concentrándonos en aquella población que por su edad debería estar incluida en el sistema educativo provincial, se observa que en términos generales la media nacional está significativamente por sobre los guarismos provinciales. En este sentido, resulta llamativa la diferencia entre el promedio nacional de población hasta 5 años, que vive en situación pobreza o indigencia, y los porcentajes que registra la provincia. La variación de valores entre el total del país, para todas las franjas etarias, y lo que revela la provincia da cuenta de una disminución gradual a medida que aumenta la edad de los niños. Por otra parte, y coincidiendo con los datos agregados del país, se observa que los mayores porcentajes se concentran en la franja etaria que comprende a los niños y jóvenes entre 6 y 12 años.

Cuadro 4 - Porcentaje de niños y jóvenes pobres e indigentes, según franja etaria (Octubre de 2001)¹⁶

Franja etaria	Pobreza		Indigencia	
	Neuquén	Total País	Neuquén	Total País
Hasta 5 años	33.7	54.0	12.5	21.9
De 6 a 12 años	44.6	58.2	16.4	25.3
De 13 a 18 años	39.7	55.4	14.7	22.3
De 19 a 24 años	26.0	37.7	5.4	12.0

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

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

En cuanto a la estructura productiva de la provincia, podemos decir que tiene una composición diversificada, aunque el peso de cada una de las ramas de actividad le imprime características distintivas. En este sentido, la economía de la provincia ha sido catalogada como de “enclave” por el fuerte componente extractivo de sus modalidades productivas. Por su parte, el producto bruto geográfico (PBG) de la provincia representa el 3,9% del PBI Nacional. Dentro del PBG provincial la actividad terciaria es la de mayor significación con el 55 % del total, participación inferior al nivel nacional (68%). Le sigue en importancia el sector primario con el 34%, participación muy superior al promedio nacional (7%). Por último, al sector secundario le corresponde un 11 %, porcentaje marcadamente inferior al nacional (25%).

Dentro del PBG la actividad extractiva de petróleo y gas es la de mayor relevancia, participando con el 32% del producto generado. La importancia de Neuquén como provincia productora de hidrocarburos ha ido aumentando desde mediados de los años '80. El sector eléctrico se compone de energía hidráulica y térmica (gas). Tomados en conjunto participan con más del 20% del total generado en el conjunto nacional. Con cinco centrales hidroeléctricas genera el 25 % de lo producido en el país. En el período 1990/98 la generación de energía eléctrica de las distintas fuentes se triplicó, convirtiendo a la provincia en la principal productora de energía eléctrica de la Argentina. Asimismo, y aprovechando la producción de gas, se amplió el parque de usinas termoeléctricas. La planta productora de agua pesada completa este sector productivo. La actividad turística resulta muy importante en función de los importantes centros invernales con los que cuenta la provincia aunque no se encuentra desarrollada en todo su potencial. El sector industrial está básicamente ligado al aprovechamiento de los recursos naturales: fundamentalmente manufactureras de petróleo, producción de cerámicos, elaboración de jugos y la fabricación de agua pesada. La actividad agropecuaria tiene reducida participación en la economía provincial, siendo la agricultura la más importante se desarrolla en los valles irrigados.

¹⁶ Es necesario resaltar que, como consecuencia de los aumentos experimentados por precios de los componentes de la canasta básica de alimentos durante el primer semestre de 2002, los porcentajes correspondientes a la población por bajo de la línea de pobreza e indigencia hayan experimentado significativos aumentos.

Neuquén es el sexto exportador del país (luego de las tres mayores provincias pampeanas, Chubut y Mendoza) revelando un comportamiento dinámico debido fundamentalmente a las ventas de petróleo crudo. Chile continua siendo el principal destino de las exportaciones provinciales con el 38.5% del total exportado, el NAFTA se lleva el 34.2% y el MERCOSUR el 21,2%. A partir de este esquema productivo adquiere relevancia el Proyecto de Regionalización que la actual gestión del gobernador Jorge Sobisch viene llevando a cabo, que entre sus objetivos plantea la posibilidad de conformar un corredor bioceánico que permita mejorar las vías de comunicación y el intercambio comercial entre las provincias patagónicas y Chile.

Neuquén desde sus orígenes ha sido una provincia generadora de empleo público, que al desarrollar una economía de enclave subsiste desde el punto de vista fiscal a través de la deuda pública¹⁷ que ha incrementado en los últimos años y de los recursos no tributarios que consigue en concepto de regalías. Hacia finales de la década del '80 el esquema "Estado-céntrico" de la provincia se ha visto transformado, fundamentalmente a partir de la redefinición de la intervención del Estado en la economía provincial. El costo ha sido el esfuerzo permanente desde el gobierno por neutralizar el conflicto social. De todos modos es muy claro que la tensión existe y la calma resulta precaria.

2.3. LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE

Hablar de la historia política neuquina, no sólo reciente sino desde el momento de su misma provincialización, nos obliga a poner la mirada en el preponderante papel que cumplió el MPN como partido político hegemónico. Salvo en los gobiernos no constitucionales, y hasta en algunos de ellos también, la provincia ha sido gobernada interrumpidamente por este partido y por los caudillos que salen de sus filas. Por más de cuarenta años ha sido el actor clave de la política provincial¹⁸, no sólo, aunque sí fundamentalmente, por su control del aparato estatal.

Esta hegemonía no ha estado exenta de contradicciones, fisuras y, principalmente, de redefiniciones en su orientación normativo-ideológica. Con el regreso a la democracia se inicia un proceso de luchas al interior del MPN¹⁹. El tradicional liderazgo de Felipe Sapag

¹⁷ Véase en el eje de Políticas Fiscales y Presupuestarias de la educación el impacto que tuvo en las finanzas provinciales el crecimiento de la deuda pública en los últimos diez años.

¹⁸ Si bien de acuerdo a las expresiones de uno de los entrevistados "la historia política de Neuquén es lisa y llanamente la historia del MPN", en nuestra opinión esto debe relativizarse ya que el MPN no ha sido el único actor que ha intervenido en los principales procesos políticos de la provincia. En este sentido, las organizaciones gremiales, la iglesia, los partidos políticos nacionales (como la UCR, el PJ y la Alianza) y las empresas ligadas a la explotación y manufactura del petróleo, entre otros, han intervenido activamente (desde posiciones diferentes y con diversidad de recursos) en la definición y resolución de los mencionados procesos.

¹⁹ En términos de Favaro y Biciarelli, "la sociedad cambia y el partido provincial también. Por primera vez aparecen fisuras en su interior que no son aprovechadas por las fuerzas políticas" (2001: 13). Esto último en términos de capturar la interesante cantidad de votos que históricamente consiguió el MPN en la provincia.

comienza a ser impugnado desde nuevos sectores que desean un cambio no sólo en el discurso del partido provincial sino en sus prácticas políticas²⁰. Esto se expresa inicialmente en el distanciamiento entre Felipe Sapag y Elías Sapag²¹. Paralelamente, empiezan a surgir dentro de la militancia más joven del movimiento nuevos líderes, entre ellos el actual gobernador, Jorge Sobisch. Estos sectores se empiezan a organizar y conforman una línea interna que se dio en llamar Movimiento de Acción Política (MAPO). Si bien, en la elección por la Gobernación de la provincia y la Intendencia de la Ciudad de Neuquén en 1987, pierden por una diferencia de votos bastante reducida, el candidato ganador, que representa a la línea tradicional del MPN, marcaba ya importantes cambios respecto de la gestión de Felipe Sapag.

Con el advenimiento de la democracia, también se moviliza la sociedad neuquina a través de nuevas organizaciones que intentan dar representación a los nuevos intereses sociales que surgen. En este orden, se asiste a una fuerte demanda de cambios políticos, económicos y sociales²² por parte de la población que canaliza a través de organizaciones sindicales y de derechos humanos (fundamentalmente la Iglesia, y en ella adquiere relevancia la figura del Obispo Jaime de Nevares) aquellos reclamos que habían sido “suspendidos” por el gobierno militar²³.

A los largo de los años ´80 se llevan adelante un conjunto de políticas que recuperan el componente desarrollista que caracterizó al MPN²⁴. Durante ese período adquiere relevancia estratégica el COPADE y se lleva adelante el novedoso Plan Educativo Provincial (PEP) que recupera la concepción de la planificación centralizada del desarrollismo en el campo de la educación.

En los noventa, y en función de los procesos de cambio que se sucedieron durante la década anterior a nivel local y nacional, el “modelo neuquino” tanto en su conformación política (MPN - partido provincial con redes clientelares y fuerte base popular) como en su

²⁰ “La imagen de deterioro y corrupción de la principal fuerza política, acompañada por el manejo discrecional de los poderes y recursos del Estado,(...) el funcionamiento del partido en un rol meramente formal y las internas partidarias resistentes desde y/o un estilo de conducción paternalista” expresan la impugnación de las prácticas políticas del MPN por parte de la ciudadanía y un proceso de construcción del interés público con mayores niveles de autonomía (Funes, et. al, 2001: 36).

²¹ En parte la descripción de los sucesos que dan cuenta de las contradicciones dentro del MPN debe ser entendida en el marco de las luchas en el interior de misma familia Sapag que, con la llegada a la escena política de los hijos de los principales caudillos (Felipe y Elías Sapag), se cristalizan en la constitución de las líneas internas “amarilla” y “blanca”.

²² A diferencias de períodos anteriores, durante los ´80 la “cuestión democrática” domina la escena pública limitando la “cuestión del federalismo”.

²³ Resulta importante relativizar, en el caso neuquino, el papel represivo del gobierno militar. La máxima autoridad local durante el Proceso, el Gral. Trimarco, mantuvo la presencia y la acción de los técnicos y políticos emepenistas que participaban del COPADE, planteándose de este modo, una continuidad de políticas públicas y del modelo de acumulación económico y político neuquino.

²⁴ Como nos relataba un docente-investigador de la Universidad Nacional del Comahue entrevistado: “La variante entre el MPN y otros partidos provinciales ha sido su concepción desarrollista de las políticas (...) porque nació en la época de Frondizi, como un desprendimiento del PJ y hasta en los años ´90 se mantuvo esta concepción, fundamentalmente sustentada por Felipe Sapag”. Entrevista realizada en junio de 2002.

estrategia económica (exportación de energía a la pampa húmeda y litoral argentino) es puesto fuertemente en cuestión.

Muchas de las políticas desarrolladas a nivel nacional durante el gobierno de Carlos Menem son puestas en marcha a nivel provincial por Jorge Sobisch, que llega a la gobernación en 1991²⁵. En este sentido, esta gestión adhiere a la ola privatizadora y al paulatino retiro del Estado de sus múltiples áreas de intervención provocando una redefinición de la base tradicional de poder tanto dentro del MPN como de su electorado.

Las consecuencias de las políticas desregulatorias y privatistas en el espacio neuquino, son entre otras, los estallidos sociales y las puebladas; el surgimiento de los *piqueteros* y *fogoneros*, que instalan una nueva estrategia de lucha y resistencia frente a las acciones de corte neoliberal. El surgimiento de estos movimientos sociales expresan más que los límites del partido gobernante para articular las demandas e intereses de una sociedad cada vez menos homogénea, las fronteras objetivas de un trastocamiento total de aquellos vínculos fundamentales que habían articulado históricamente a las sociedad neuquina.

Estas políticas condujeron a los sindicatos que agrupan a los empleados estatales, a movilizaciones y paros permanentes. En rigor, los trabajadores de la educación y la salud conforman los gremios de mayor conflictividad en la provincia. Esto se debe a la importante proporción de empleados públicos que tiene la provincia (fundamentalmente concentrados en la capital neuquina), lo que les otorga un poder de movilización y convocatoria elevado, además de recursos económicos que le permiten tener una posición de gran autonomía e independencia. Por otra parte, en términos generales, los agentes estatales gozan de altos salarios y cuentan con importantes beneficios laborales que son considerados derechos adquiridos por lo que cualquier intento de avance sobre los mismos genera una fuerte resistencia y una actitud combativa.

En cuanto al partido provincial es importante mencionar la capacidad de la dirigencia emepenista para adaptarse a los cambiantes contextos políticos, en especial, en cuanto a los vínculos con el gobierno nacional. Algunos entrevistados hablaron en términos de un estilo político que se “aggiorna” y “pragmatiza” de acuerdo a la coyuntura. Lo que resulta cierto es que este tipo de estilo político flexibiliza la relación de las figuras centrales de la política con sus partidos, permitiéndoles un mayor grado de autonomía para establecer alianzas y acuerdos, así como mayores márgenes de maniobra para ejecutar políticas públicas y manejar discrecionalmente los recursos. El pragmatismo va de la mano con la personalización de la política. En el caso de Neuquén, si bien se dan estilos marcadamente personalistas, la identificación partidaria subsume a la imagen del líder político.

²⁵ Según la percepción de un entrevistado las diferencias internas más importantes dentro del MPN sobrevienen “(...) cuando Sobisch empieza a acercarse al menemismo. Entonces la vieja idea desarrollista del MPN sustentada en la línea Sapag se empieza a desvirtuar en una aproximación a la posición liberal promovida por el gobierno nacional de Menem. Por eso a Sobisch se lo acusa de menemista y después aliancista y después peronista...y así sucesivamente, porque tiene una actitud de acomodo relativo”. Entrevista realizada en junio de 2002.

Desde este lugar diversos actores entrevistados expresaron que con la llegada al poder de Jorge Sobisch, en 1991, se inicia la etapa más pragmática²⁶ dentro de este estilo político-partidario.

Respecto a la interna del partido es importante mencionar que Sobisch asume luego de derrotar en los comicios internos al hijo de Felipe Sapag. Los resultados electorales demostraron la fuerza de la nueva línea blanca dentro del MPN y el inicio formal de una escisión que, de allí en más, marcaría a fuego la vida política de la provincia. En palabras de uno de los entrevistados: *“a partir de ese momento la provincia se desarrolló en un marco en el cual la discusión interna del MPN signó los acontecimientos”*²⁷.

Durante la primera gestión de Sobisch se llevan adelante importantes medidas en el campo de la educación como la transferencia de los establecimientos de nivel medio y superior no universitario, la firma del Pacto Federal Educativo y las primeras acciones en torno a la instrumentación de la reforma educativa. También se produce uno de los mayores aumentos salariales para los docentes neuquinos que pondrá, a partir de ese momento y hasta la fecha, a la provincia en los primeros lugares de este indicador en el marco del resto de las jurisdicciones.

Asimismo, durante dicha gestión tiene lugar una importante reforma constitucional que, por un lado, modifica el sistema de representación dentro de la Legislatura Provincial y, por el otro, permite la posibilidad de reelección para el cargo de gobernador. A partir de 1994 se pasa a la aplicación de un sistema proporcional (con un piso del 3% de los sufragios) que aumenta la diversidad de la representación político-partidaria y trae aparejadas nuevas dificultades a la gobernabilidad del MPN dentro del Poder Legislativo²⁸.

Esta reforma, fundamentalmente para los actores del Ejecutivo, no modificó el carácter marcadamente reglamentarista de la Constitución de 1957. En este sentido, sus disposiciones le reservan al Poder Legislativo una intervención importante en esferas propias de la administración provincial que, mientras funcionó el sistema de representación por mayorías y el MPN pudo sostener internamente posiciones monolíticas sin escisiones intestinas, no llevó a bloqueos entre ambos poderes. La nueva situación intrapartidaria del empenismo y las transformaciones en la composición de la Cámara Legislativa conduce al sistema a una suerte de parálisis. Por su parte, el Poder Judicial, desde la interpretación doctrinaria,

²⁶En este sentido, algunos entrevistados definen al sobischismo como la máxima expresión de esta posición “pragmática”. En cuanto a este pragmatismo existen diferencias en cuanto a sus implicancias. Para algunos, involucra una redefinición del vínculo con el Estado central que fractura toda posibilidad de reconstruir un modelo de desarrollo autónomo y autosustentado que garantice el federalismo que históricamente pudo mantener la política provincial. Desde otro lugar, se afirma que dicha posición es la única que permite, en contextos de crisis, como el actual, sacar ventajas comparativas importantes en los acuerdos con los demás gobiernos provinciales y, fundamentalmente, con el gobierno nacional. Más allá de estas cuestiones la mayoría de los entrevistados acordaron en indicar que el gobierno de Sobisch, mostró una y otra vez este pragmatismo, en especial, en su primera gobernación. Un ejemplo de esto fue el particular vínculo que tuvo con la administración menemista y sus principales políticas. Véase eje referido a Relaciones con la Nación.

²⁷ Entrevista realizada en junio de 2002.

²⁸ Hasta ese momento el partido que más votos obtenía en las elecciones, automáticamente ocupaba tres quintos del total de escaños de la única Cámara que constituye el Poder Legislativo, los dos quintos restantes, eran ocupados por la fuerza partidaria que resultaba segunda en los comicios, el resto no tenía directamente representación legislativa.

tampoco ha logrado destrabar tal bloqueo en tanto ha considerado que corresponde al Poder Legislativo la modificación de las legislaciones que no se ajusten a la realidad. En esta línea, puede decirse que el Poder Judicial y, de manera más concreta, el Supremo Tribunal de Justicia de la Provincia se ha constituido en un actor relevante de la política neuquina en tanto deviene en “árbitro” obligado de la mayor parte de los conflictos que se generan. Su regulación se vuelve entonces un factor de poder que tanto el gobierno como la oposición intentarán tener a su favor²⁹.

En 1995 gana la gobernación Felipe Sapag, dando por tierra las intenciones reeleccionistas de Sobisch. La interna volvió a marcar el rumbo de los resultados en las elecciones generales³⁰. En este período se lleva adelante el proceso de implementación más fuerte de aquellas acciones involucradas en la aplicación de la Ley Federal de Educación y se realiza el mayor ajuste salarial de la década. Con estas acciones se agrava el conflicto entre la oposición política y el gobierno, en especial con el gremio de los docentes ATEN, llegando a paralizar no sólo el avance de la transformación educativa nacional sino cualquier otra acción que pueda ser percibida por los docentes como una violación a sus derechos laborales. Esta situación se sumó a los conflictos con los trabajadores estatales por la privatización de las empresas petroleras, con los universitarios por la aplicación de Ley de Educación Superior y con el conjunto de empleados de la administración provincial por los recortes salariales llegando a un nivel histórico de radicalidad y violencia. Los paros, las movilizaciones, los piquetes y las tomas de las escuelas se transformaron durante esos años en una imagen representativa de la disputa.

En este contexto provincial se desarrolla la elección de 1999. La Alianza había logrado importantes avances ampliando su base electoral mientras que el MPN, fuertemente cuestionado desde amplios sectores de la sociedad, debía resolver sus cuestiones internas y recomponer los vínculos con la ciudadanía neuquina.

Por primera vez, en las elecciones nacionales de 1999 el empenismo pierde la mayoría en la Legislatura y las intendencias de las ciudades más importantes de Neuquén. Esta situación trae aparejados algunos problemas en su relación con los principales actores políticos de la provincia, fundamentalmente, con el Poder Legislativo. A pesar de ello el MPN sigue manteniendo su lugar de principal partido político de la provincia con un fuerte peso en la orientación de la conducta electoral.

Al igual que en 1991, la interna volvió a ser ganada por Jorge Sobisch, así como los comicios generales. Nuevamente, el campo de la educación se transformó en espacio de batalla entre el gobierno y el sindicato cuando el primero intentó nuevamente llevar adelante la aplicación de la Ley Federal de Educación, ahora a través de la sanción de una Ley Provincial de Educación. Repitiendo la historia, el conflicto ganó las escuelas y luego las

²⁹ De acuerdo con un actor entrevistado, el hecho de que el Poder Judicial se constituya en el escenario político local en un actor de peso se debe a que el mismo "ha tenido una fuerte tradición de independencia respecto al poder político y económico provincial. Además por Ley tiene autarquía presupuestaria y ha logrado construir una excelente relación con los municipios basada en la transparencia financiera".

³⁰ Uno de los entrevistados se refería de manera contundente a esta situación diciendo "el que gana la interna gana la provincia". Esto adquiere sentido si tenemos en cuenta que la provincia tiene 282.664 votantes y el MPN tiene alrededor de 110.000 afiliados.

calles llegando a situaciones imposibles de resolver desde el diálogo y la negociación. La muerte de una maestra resultó el punto de inflexión en un contexto provincial altamente explosivo, llevando al gobernador a suspender la aplicación de la norma nacional y paralizando toda medida vinculada directa o indirectamente con la transformación educativa.

Como se puede desprender de este breve relato de la vida político-institucional de la provincia, la conformación de un escenario político monopolizado por un partido que casi de manera ininterrumpida logró la conquista del Estado fue definiendo un esquema de poder polarizado en el que la oposición debió asumir posiciones intransigentes y radicales en su disputa con el oficialismo.

Ningún otro partido, fuera del MPN, pudo alcanzar el gobierno provincial. Los partidos nacionales siempre asumieron un papel secundario de minoría parlamentaria, no logrando nunca aprovechar los errores o fisuras del partido provincial a fin de constituirse en una alternativa válida para la ciudadanía neuquina. En este sentido, dichos partidos tampoco lograron marcar diferencias en las elecciones a cargos nacionales (diputados nacionales y convencionales constituyentes). En las diez elecciones que hubo entre 1983 y 1999, el MPN ha ganado en cinco oportunidades, mientras que la UCR lo hizo sólo en dos, al igual que el Frente Grande/Frepaso y el Justicialismo apenas en una. De esta forma, el partido provincial que ha dominado la política a nivel local, alternativamente con el liderazgo de Felipe Sapag y Jorge Sobisch, también supo proyectar su influencia en las elecciones por los escaños nacionales.

Cuadro N° 5 - Contexto Político Provincial

Año	Gobernador	Partido	Ministro de Educación*	Secretario de Educación*	Subsecretario de Educación*	Presidente del CPE*
1987/1991	Pedro Salvatori (12/87 hasta 12/91)	MPN	Lic. Manuel Fernández ³¹ (10/12/87)	-	-	Prof. Guillermo Viola ³² (1/07/88)
1991	Jorge Sobisch (12/91 hasta 12/95)	MPN (Línea blanca)	-	-	-	Sr. Isidro Belver Rubira (10/12/91)
1992	Jorge Sobisch	MPN (Línea blanca)	-	Ing. Mario Ever Morán (12/92)	-	Ing. Mario Ever Morán
1993	Jorge Sobisch	MPN(Línea blanca)	-	Ing. Mario Ever Morán	-	Ing. Mario Ever Morán
1994	Jorge Sobisch	MPN(Línea blanca)	-	Ing. Mario Ever Morán	-	Ing. Mario Ever Morán
1995	Felipe Sapag (12/95 hasta 12/99)	MPN(Línea amarilla)	Carlos Silva	-	-	Prof. Fenny Goransky (10/12/95)
1996	Felipe Sapag	MPN(Línea amarilla)	Carlos Silva	-	-	Prof. Fenny Goransky

³¹ Asume como ministro de educación y cultura a través del Decreto N° 02/87 y es designado "a cargo de la Presidencia del CPE" .

³² Asume como presidente del CPE a través del Decreto N° 2.490/88.

1997	Felipe Sapag	MPN(Línea amarilla)	Carlos Silva	-	Hebe Abdala (20/06/97)	Prof. Fenny Goransky Prof. Guillermo Viola (23/06/97)
1998	Felipe Sapag	MPN(Línea amarilla)	Carlos Silva	-	Hebe Abdala	Prof. Guillermo Viola
1999	Jorge Sobisch (12/99 hasta la fecha)	MPN(Línea blanca)	Jorge Gorosito	-	Graciela Chrestia 10/12/99	Prof. Graciela Chrestia
2000	Jorge Sobisch	MPN(Línea blanca)	-	-	Graciela Chrestia (hasta el 20/07/2000) Cdr. Rodolfo Kaiser (Desde 20/07/2000 hasta la fecha)	Prof. Graciela Chrestia
2001	Jorge Sobisch	MPN(Línea blanca)	-	Ing. Fernández Dótzel Mario Pilatti (Desde el 17/08/01 hasta la fecha)	Rodolfo Kaiser	Prof. Graciela Chrestia Mario Pilatti (Desde 17/08/01 hasta la fecha)
2002	Jorge Sobisch	MPN(Línea blanca)	-	Mario Pilatti	Rodolfo Kaiser	Mario Pilatti

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en la provincia y según datos del Ministerio de Economía (2001), Buenos Aires y a INDEC, EPH (Octubre de cada año), Buenos Aires.

Cuadro N° 6 - Resultados de elecciones a gobernador (1983-1999)

PARTIDO	VOTOS 1983	%	VOTOS 1987	%	VOTOS 1991	%	VOTOS 1995	%	VOTOS 1999	%
MPN	59.627	55.26	64.290	47.65	83.404	50.28	107.697	61.02	92.458	41.2
UCR	21.646	20.06	39.830	29.52	21.513	13.00	18.490	10.47	-	-
PJ	24.414	22.62	14.394	10.66	48.822	29.40	25.440	14.41	32.735	14.6
FREPASO	-	-	-	-	-	-	17.754	10.06	-	-
ALIANZA	-	-	-	-	-	-	-	-	77.265	34.4

Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría. 2002

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO

El sistema educativo neuquino en términos absolutos no resulta uno de los más importantes del país, contando con 590 establecimientos educativos en su sector público y 70 en el privado. Respecto a la matrícula incorporada en cada sector, 145.362 alumnos participan

del primero mientras 12.901 lo hacen en el segundo³³. Asimismo, dentro de esos establecimientos funcionan, incluyendo todos los tipos de educación, 925 unidades educativas.

En cuanto a la cantidad de establecimientos, la provincia puede ser comparada con jurisdicciones tales como San Juan, Formosa y La Rioja aunque existen variaciones importantes en cuanto al peso de cada sector. Respecto a la matrícula, comparte valores con las dos primeras ya que la tercera tiene una cantidad sustantivamente menor de alumnos dentro del sistema educativo provincial.

El peso del sector privado es comparativamente pequeño representando un poco más del 10% en el conjunto de la oferta educativa neuquina. Del total de alumnos matriculados sólo el 9% están incorporados en este sector.

Si analizamos estos datos en función del ámbito donde se encuentran localizados los establecimientos educativos, encontramos que el 22% de los mismos se ubican en zonas rurales y el 78 % en espacios urbanos³⁴. Respecto a los establecimiento de personal “único”³⁵, la provincia contaba para el 2000 con 31 instituciones de este tipo siendo una de las jurisdicciones menos significativas a nivel nacional³⁶. Sin embargo, esto no debe relativizar la importancia de esta oferta en el contexto provincial en tanto el Estado garantiza la provisión del servicio en zonas de muy difícil acceso.

Otra característica del sistema educativo neuquino es su atención a la población aborigen. Como puede verse en el Recuadro N° 1 esta oferta incluye a 3039 alumnos entre educación especial y adultos, en todos los niveles³⁷.

De la lectura del Cuadro N° 7 se desprende que la provincia tiene casi 12.000 cargos docentes, siendo menos de un 10% los que se ubican en el sector privado. La cantidad de horas cátedra mantiene esta relación entre el sector público y privado, registrándose respectivamente 67.688 y 6.717 horas.

En síntesis, los datos revelan el fuerte peso del sector público dentro del sistema educativo provincial. Todos los indicadores relevados expresan el rol protagónico que tiene el sector estatal en la provisión del servicio educativo. Salvo el nivel superior no universitario de enseñanza, que revela -en términos porcentuales- una participación importante del sector privado, los demás reservan al Estado provincial un rol casi exclusivo.

³³ Datos extraídos del Relevamiento Anual 2000. Dirección General Red Federal de Información.

³⁴ Estadísticas Educativas 2001. Consejo Provincia de Educación. Provincia de Neuquén.

³⁵ A los fines de la comparación nacional se utilizó la categoría de “establecimientos de personal único” que aparece en los relevamientos estadísticos anuales aunque no corresponde totalmente a la de “escuela rural”. Por ello la cantidad de los primeros no se ajusta a la cantidad que declara la provincia de establecimientos rurales. De igual manera, debe tenerse en cuenta esta aclaración para los porcentajes de establecimientos según categoría.

³⁶ Según el CPE para el año 2001 sólo el 4% de la matrícula total del sistema educativo neuquino corresponde al ámbito rural. Véase Estadísticas Educativas 2001, Consejo Provincial de Educación, Provincia del Neuquén.

³⁷ Datos extraídos del Relevamiento Anual 2000. Dirección General Red Federal de Información.

En cuanto al alto porcentaje de participación del sector privado³⁸ que registra el nivel de EGB3 consideramos que debe ser relativizado en función de que la provincia no ha instrumentado -salvo algunas experiencias piloto- la nueva estructura educativa propuesta por la Ley Federal de Educación. De esta forma, el dato realmente representativo es el que registra el nivel primario. En él, el sector privado registra menos de un 10% de participación.

Cuadro N° 7 - Dimensiones del sistema educativo provincial por tipo de educación. Año 2000

Nivel	TOTAL	Público		Privado		
		Cant.	%	Cant.	%	
Educación Común	Unidades Educativas	737	637	86.43%	100	13.57%
	Cargos Docentes	9,834	8,969	91.20%	865	8.80%
	Hs. Cátedra	58,600	51,893	88.55%	6,707	11.45%
	Alumnos	143,422	130,759	91.17%	12,663	8.83%
Educación de Adultos	Unidades Educativas	147	141	95.92%	6	4.08%
	Cargos Docentes	458	438	95.63%	20	4.37%
	Hs. Cátedra	7,910	7,900	99.87%	10	0.13%
	Alumnos	13,274	13,050	98.31%	224	1.69%
Educación Especial	Unidades Educativas	39	38	97.44%	1	2.56%
	Cargos Docentes	605	589	97.36%	16	2.64%
	Hs. Cátedra	-	-	-	-	-
	Alumnos	994	980	98.59%	14	1.41%
Educación Artística	Unidades Educativas	2	2	100.00%	-	0.00%
	Cargos Docentes	29	29	100.00%	-	0.00%
	Hs. Cátedra	1,178	1,178	100.00%	-	0.00%
	Alumnos	573	573	100.00%	-	-
Otros tipos de educación	Unidades Educativas	-	-	-	-	-
	Cargos Docentes	647	515	79.60%	132	20.40%
	Hs. Cátedra	2697	2365	87.69%	332	12.31%
	Alumnos	14737	1287	8.73%	1867	12.67%
Total	Establecimientos	660	590	89.39%	70	10.61%
	Cargos Docentes	10,926	10,025	91.75%	901	8.25%
	Hs. Cátedra	67,688	60,971	90.08%	6,717	9.92%
	Alumnos	158,263	145,362	91.85%	12,901	8.15%

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

Si analizamos las dimensiones del sistema según el nivel de educación observamos que el primario es el que revela tener el peso más importante en el conjunto de la oferta educativa. De acuerdo a los datos del Cuadro N° 8 observamos que la oferta pública se concentra en dicho nivel mientras que el sector privado lo hace en el nivel inicial y ,en

³⁸ Según unidades educativas, cargos, horas cátedra y alumnos.

segundo término, en el primario. En cuanto a los demás niveles, el sector público provee el 80 % de la enseñanza secundaria y el 68 % de la educación superior no universitaria.

Cuadro N° 8 - Dimensiones del sistema de educación común

			Público		Privado		
			2000	%	2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	660	590	89,4	70	10,6	
	Alumnos	158.263	145.362	91,8	12.901	8,2	
	Cargos Docentes	10.926	10.025	91,8	901	8,2	
	Hs. Cátedra *	67.688	60.971	90,1	6.717	9,9	
Educación Común	Total	Establecimientos	518	453	87,5	65	12,5
		Unidades Educativas	737	637	86,4	100	13,6
		Alumnos	143.422	130.759	91,2	12.663	8,8
		Cargos Docentes	9.834	8.969	91,2	865	8,8
		Hs. Cátedra *	58.600	51.893	88,6	6.707	11,4
	Inicial	Unidades Educativas	260	219	84,2	41	15,8
		Alumnos	17.389	15.198	87,4	2.191	12,6
		Cargos Docentes	1.319	1.123	85,1	196	14,9
		Hs. Cátedra *	10	0	0,0	10	100,0
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	348	321	92,2	27	7,8
		Alumnos	82.484	76.552	92,8	5.932	7,2
		Cargos Docentes	5.780	5.309	91,9	471	8,1
		Hs. Cátedra *	139	8	5,8	131	94,2
	EGB 3	Unidades Educativas	14	7	50,0	7	50,0
		Alumnos	528	198	37,5	330	62,5
		Cargos Docentes	16	5	31,3	11	68,8
		Hs. Cátedra *	1.148	437	38,1	711	61,9
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	93	75	80,6	18	19,4
		Alumnos	37.792	34.467	91,2	3.325	8,8
		Cargos Docentes	2.537	2.372	93,5	165	6,5
		Hs. Cátedra *	51.404	46.353	90,2	5.051	9,8
	Superior no Universitario	Unidades Educativas	22	15	68,2	7	31,8
		Alumnos	5.229	4.344	83,1	885	16,9
		Cargos Docentes	182	160	87,9	22	12,1
		Hs. Cátedra *	5.899	5.095	86,4	804	13,6

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

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

Los 16 departamentos de la provincia revelan un peso desigual en cuanto a su participación en el sistema educativo neuquino. La mayor cantidad de establecimientos, tanto públicos como privados, se concentran en el departamento de Confluencia. El 50 % restante se distribuye por toda la provincia, registrando los departamentos de Zapala, Lácar y Huiliches la mayor cantidad. Esta distribución desigual se confirma también al observar la cantidad de establecimientos por distrito educativo³⁹.

³⁹ El sistema educativo neuquino se organiza en 8 distritos. El I corresponde a la Ciudad de Neuquén, el VIII a sus alrededores, y el II al resto de localidades del departamento de Confluencia. Finalmente, el IV incluye los departamentos de Huiliches y Lácar. Según los datos del CPE para el año 2001, el distrito I concentra casi el 21%

Asimismo, si observamos la localización de la matrícula de todos los niveles según departamentos se evidencia que el 66 % corresponde a Confluencia, el 8.3% a Zapala y el 5% a Lácar. Los restantes departamentos prácticamente registran valores muy inferiores.

Cuadro N° 9 - Establecimientos por nivel según Departamentos

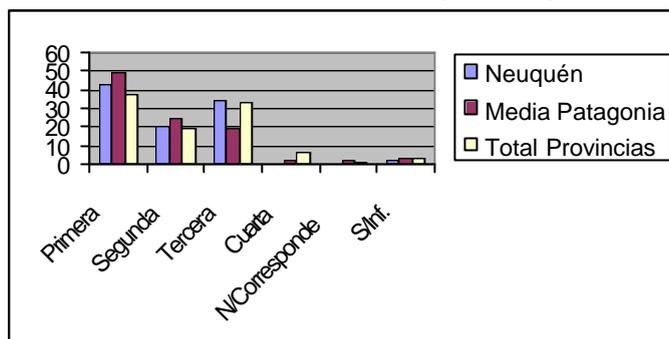
Dptos.	Inicial	EGB 1y 2	EGB 3	Medio/ Polimodal	Superior no univ.
Aluminé	281	1.266	43	329	
Añelo	254	1.509		471	
Catán Lil	94	551	71	39	
Chos Malala	453	2.886	13	1.128	145
Collón Curá	270	916		277	
Confluencia	11405	529.96	161	26.593	3.968
Huiliches	510	2.586	115	947	82
Lácar	1.036	4.102		1.939	93
Loncopué	235	1.158		403	81
Los Lagos	288	1.264	41	467	
Minas	311	1.292		509	
Ñorquín	157	939	84	194	
Pehuenches	428	2.345		637	
Picún Leufú	244	816		207	
Picunches	260	1.200		415	9
Zapala	1.163	6.658		3.237	851
Total Provincial	17.389	82.484	528	37.792	5.229

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

Siguiendo el análisis de las principales características del sistema educativo neuquino encontramos que la provincia tiene una importante cantidad de establecimientos de primera categoría, superando a la media nacional. Esto parece ser una constante en el resto de la región patagónica. Le siguen en importancia los de tercera categoría, respetando similares valores a los que se registran para el conjunto nacional. Finalmente, los de cuarta categoría, que por sus características corresponden a los establecimiento “de personal único”, prácticamente, no resultan relevantes dentro de la oferta provincial, ni en el conjunto de la región.

de los establecimientos educativos, el distrito VIII el 17%, el II el 12% y, por último, el IV el 16%. De esta manera, se observa la alta concentración de establecimientos en los departamentos mencionados. Véase Estadísticas Educativas 2001. Consejo Provincial de Educación. Provincia de Neuquén.

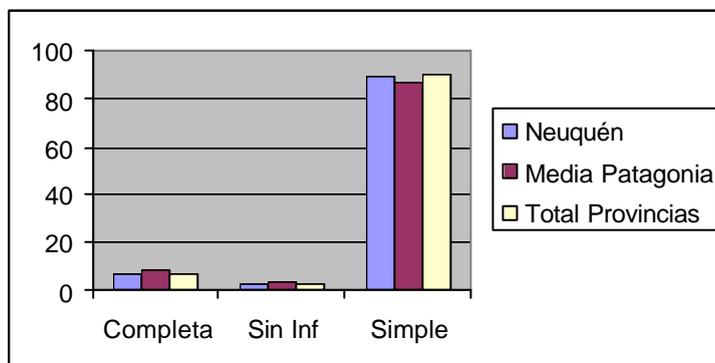
Gráfico N° 1 - Porcentaje de establecimientos según categoría. Educación Común.



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

Si analizamos las instituciones educativas del sector público según tipo de jornada encontramos que la provincia al igual que el resto del país y la media regional, concentra su oferta en la jornada simple. En esta distribución, sólo el 5% representan escuelas de jornada completa.

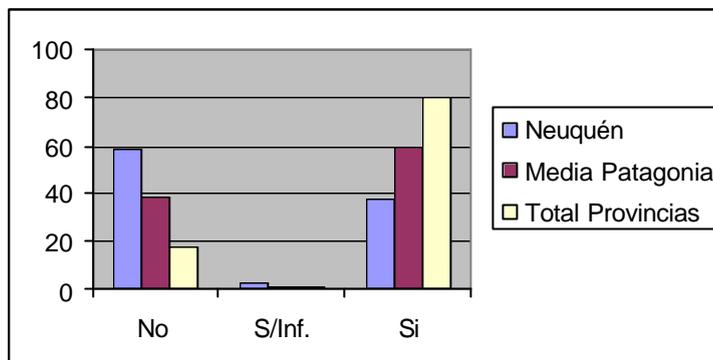
Gráfico N° 2 - Porcentaje de Establecimientos del sector estatal por tipo de jornada. Educación Común. Sector público.



Fuente: 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, Buenos Aires.*

Continuando la descripción de las escuelas estatales encontramos que más del 50% de ellas no tiene cooperadora, marcando una clara diferencia con la media nacional y con la región patagónica. Esto podría estar expresando un rol excluyente del Estado provincial en el funcionamiento y gestión escolar de los establecimientos. A diferencia de otras provincias donde desde la misma administración estatal de la educación se han generado acciones tendientes a la promoción y el desarrollo de este tipo de organizaciones civiles en el caso neuquino esto no ha sucedido.

Gráfico N° 3 - Porcentaje de Establecimientos del sector estatal por tipo de cooperadora. Educación Común. Sector público.



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

En cuanto a otros servicios brindados desde el sector educativo estatal, observamos una importante cantidad de alumnos que cuentan con el servicio de almuerzo, llegando prácticamente a similares valores que los que registra la media nacional. En este sentido, se diferencia del conjunto de la región patagónica al casi duplicar esta prestación. Mas allá de estos valores, la prestación distintiva de la provincia está en los refrigerios⁴⁰. En ella supera ampliamente a los porcentajes correspondientes a la media nacional y a la regional.

Cuadro N° 10 - Porcentaje de Alumnos del sector estatal por posesión de comedor. Educación Común. Sector público.

	Almuerzo	Copa de Leche	Refrigerio	Cena
Neuquén	12	10	58	1
Media Patagonia	7	29	19	1
Media Nacional	13,17	25,21	5,92	0,43

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

Respecto a las condiciones edilicias de los establecimientos educativos, el Cuadro N°11 revela que para el año 1994 la gran mayoría requería refacciones, tanto estructurales como menores. Sólo el 16 % se encuentra en condiciones aceptables de funcionamiento. A pesar de que en términos generales esta situación es compartida por el resto del país y por la región patagónica, en el caso neuquino la condición edilicia de los establecimientos escolares

⁴⁰ Resulta relevante destacar que al momento de hacer el trabajo de campo de esta investigación se estaba realizando una movilización de los estudiantes de nivel medio para acceder a este beneficio. Ante la presión ejercida por los estudiantes las autoridades del CPE accedieron a este reclamo. Esto significa que la cantidad de alumnos que acceden al refrigerio en el 2002 sufrirá un aumento significativo.

ha sido una de las fuentes de conflicto más importantes y uno de los reclamos más visibles hacia las distintas gestiones de gobierno.

En cuanto a otros indicadores, el 25 % de las instituciones de la provincia no tiene acceso al servicio de agua a través de la red pública, este porcentaje resulta menor a la media nacional y superior a la patagónica. Finalmente, respecto al servicio eléctrico, el 90 % de los establecimientos cuenta con el mismo, superando en un 10 % a la media nacional.

Cuadro N° 11 - Estado de los edificios escolares. Porcentaje.

		Neuquen	Media Patagonia	Total Provincias
Estado	Aceptable	16	19	14
	Requiere reparaciones menores	60	61	54
	Requiere reparaciones mayores	23	20	31
	Sin Información	1	0	0
	Total	100	100	100
Agua de red pública	Sí	69	74	56
	No	25	19	40
	Sin información	6	7	4
	Total	100	100	100
Electricidad	Sí	91	91	81
	No	3	3	15
	Sin información	6	6	4
	Total	100	100	100

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

Recuadro N° 1 – Alumnos aborígenes

En el análisis del sistema educativo neuquino no se puede dejar de relevar la participación de la población aborígen. De esta forma, se observa que el 7% de los alumnos aborígenes del país se encuentra en esta provincia, situación que se acentúa en el caso de la educación especial, donde más de la mitad de los aborígenes que asisten a este tipo de educación residen en la provincia de Neuquén. Si nos concentramos solamente en la provincia de Neuquén, el 2% de los alumnos en el sistema son aborígenes, aunque esta proporción alcanza el 4% en la educación de especial.

Cuadro N° 12– Alumnos aborígenes en la Argentina y en Neuquén

Tipo de Educación / Nivel		Alumnos aborígenes en la Argentina	Alumnos aborígenes en Neuquén	Porcentaje de alumnos aborígenes en la Argentina que asisten a escuelas neuquinas
Educación Común	Inicial	5,287	389	7
	Primario/EGB	32,997	2,449	7
	Medio/Polimodal	1,168	69	6
	Superior No Universitario	373	0	0
Educación Especial	Inicial	17	10	59
	Primario/EGB	88	34	39
Educación Adultos	Primario/EGB	2,605	88	3
	Medio/Polimodal	1,156	0	0
Total		43,691	3,039	7

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE, Relevamiento Anual año 2000.

Cuadro N° 13 – Alumnos aborígenes en Neuquén

Tipo de Educación / Nivel		Total Alumnos	Alumnos aborígenes	
			Cantidad	Porcentaje
Educación Común	Inicial	30,037	389	2
	Primario/EGB	180,220	2,449	3
	Medio/Polimodal	63,740	69	0
	Superior No Universitario	11,294	0	0
Educación Especial	Inicial	1,206	44	4
Educación Adultos	Primario/EGB	18,407	88	1
Total		304,904	3,039	2

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE, Relevamiento Anual año 2000.

3.2. ALGUNOS INDICADORES DEL SISTEMA EDUCATIVO NEUQUINO

En la presente sección nos concentraremos en el análisis de algunos indicadores educativos. Si bien entendemos que estos indicadores no remiten necesariamente al éxito o fracaso de las intervenciones del Estado llevadas a cabo en materia educativa, sí nos permiten indagar algunas características del sistema educativo neuquino y aportar más elementos al análisis cualitativo e histórico del contexto educativo provincial.

La provincia de Neuquén se ubica dentro de las provincias con niveles de escolaridad similares al promedio nacional. En este sentido, la provincia avanzó a menor ritmo que el resto del país en la expansión del nivel secundario, ya que si en 1991 Neuquén tenía un promedio de escolarización claramente superior al nacional, para el año 2001 se encontraba en una cifra muy similar (cuadro 14).

Cuadro N°14 - Tasa neta de escolaridad. 1991.

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001		Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001	
	Neuquén	Media País	Neuquén	Media País
Inicial	79,5	75,7	s/d	s/d
Primario	95,8	94,7	-1,1	-0,8
Secundario	66,5	66,1	12,7	15,9

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

Asimismo, si tomamos en cuenta otros indicadores, los resultados de la tasa neta de escolaridad deben ser relativizados. En este sentido, los indicadores expresados en el Cuadro N° 14 dan cuenta de algunas dificultades del sistema educativo neuquino para garantizar un desarrollo adecuado de la trayectoria escolar (en términos de tiempo y forma) de los alumnos. Nos referimos particularmente a lo que sucede en el nivel medio de enseñanza.

Si tomamos en cuenta la tasa de promoción efectiva observamos que para los primeros ciclos de la EGB Neuquén se ajusta a los valores nacionales, mientras que para EGB3 y Polimodal la provincia evidencia una diferencia importante respecto al promedio nacional. Es en el Tercer Ciclo de la EGB donde la diferencia llega a casi el 10 %. En este sentido, hay que tener en cuenta que Neuquén no implementó la nueva estructura educativa -salvo algunos casos aislados tanto en el sector público como privado-, por lo que los resultados que en esta tabla se ubican en la EGB3 corresponden a los años de escolaridad de la tradicional organización académica, es decir, a 7mo. grado de la primaria y a 1ero. y 2do. de la escuela secundaria. De acuerdo al ranking nacional la provincia de Neuquén registra la tasa de repitencia más alta en EGB 3 y ocupa el segundo lugar en Polimodal.

Continuando con el análisis podemos observar que tanto para las tasas de abandono interanual, sobreedad y egreso, los años de escolaridad comprendidos en la EGB 3 son los

que registran mayores diferencias respecto a la media nacional. En este punto vale la pena mencionar que los altos niveles de repitencia, abandono y sobreedad que registra la provincia expresan importantes problemas vinculados al pasaje entre niveles. Es justamente en los primeros años del nivel medio donde se concentran las principales dificultades educativas. Además de la alta tasa de repitencia, en el nivel de EGB3, Neuquén ocupa el 6to. lugar en el ranking nacional respecto a la tasa de abandono interanual.

En cuanto al nivel primario, estas problemáticas resultan proporcionalmente menos significativas, aunque si se las compara con lo que sucede en el resto de las provincias del país, algunos indicadores (por ejemplo: repitencia y sobreedad) muestran estar por encima de la media nacional.

Cuadro N° 15- Algunos indicadores educativos. 1999.

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Neuquén	90,5	74,5	78,1
	Media Región Patagonia	92,8	79,8	81,3
	Total País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Neuquén	2,0	10,7	11,8
	Media Región Patagonia	1,2	10,2	12,0
	Total País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Neuquén	7,5	14,9	10,1
	Media Región Patagonia	6,1	10,1	6,8
	Total País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Neuquén	26,4	44,0	45,1
	Media Región Patagonia	21,2	36,2	39,5
	Total País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Neuquén	87,9	64,5	64,2
	Media Región Patagonia	92,7	68,4	64,3
	Total 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.

Cuando analizamos la evolución de estos indicadores en los últimos años descubrimos que la repitencia ha crecido en todo el nivel medio aun cuando a nivel nacional ha tendido a la baja. También se observa que a diferencia de lo registrado para el conjunto nacional, en el nivel primario la repitencia se ha mantenido estacionaria en la provincia de Neuquén.

Por otra parte, se registra una disminución importante de los niveles de abandono en los años comprendidos en el tercer ciclo de la EGB, acompañando lo sucedido a nivel nacional. Respecto a los últimos años de la enseñanza media la provincia registra mejoras importantes, superando los resultados obtenidos por el conjunto del país.

La variación porcentual en la tasa de sobreedad respecto a los tres niveles de enseñanza relevados indica que el nivel primario muestra una leve suba en cuanto a la media nacional mientras que los restantes marcan bajas.

En cuanto a la tasa de egreso la variación porcentual en el periodo 1996-1999 indica que la provincia mejoró sus valores respecto al promedio del total del país para los tres niveles

analizados, en especial para el medio. Esto también se aplica a la cantidad de años de estudio promedio.

En síntesis, la lectura combinada de los Cuadros N° 15 y N° 16 nos permiten inferir que si bien la provincia tiene importantes dificultades en torno a ciertas problemáticas ligadas al paso entre niveles, en los últimos años y, en términos generales, han disminuido su incidencia si se las compara con lo sucedido a nivel nacional. El único elemento distintivo es el alto porcentaje de repitentes en el nivel medio que tiene la provincia, contradiciendo la significativa disminución que parece haber tenido en el resto del país.

Cuadro N° 16 - Tasa de variación de indicadores educativos seleccionados. 1996-1999.

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Neuquén	0,7	7,8	5,1
	Media Región Patagonia	1,5	7,2	6,2
	Total País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Neuquén	-23,1	-40,6	-29,8
	Media Región Patagonia	-52,4	-3,5	-21,4
	Total País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Neuquén	0,0	15,5	13,5
	Media Región Patagonia	-2,5	-23,1	-13,5
	Total País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Neuquén	18,4	18,6	26,7
	Media Región Patagonia	11,0	9,7	19,0
	Total País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Neuquén	4,8	36,9	22,3
	Media Región Patagonia	8,9	13,1	16,6
	Total 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.

A fin de completar este apartado incorporamos una serie de datos recogidos durante el trabajo de campo en la provincia que nos permiten describir y caracterizar más profundamente la problemática de la repitencia en esta jurisdicción. Si analizamos la información desagregada por departamento observamos que en Catán Lil se registran los mayores niveles de repitencia para el nivel primario y en Loncopué para el nivel medio en toda la provincia. Estos dos departamentos no resultan de los más significativos para el sistema educativo en función de la cantidad de alumnos que involucran, sí en cambio resultan relevantes los resultados en los departamentos de Confluencia, Zapala y Lácar. De esta forma, Lácar y Loncopué registran los mayores valores para el nivel primario y Confluencia, y nuevamente, Lácar para el nivel medio. Siendo Confluencia el departamento cuantitativamente más importante para el sistema educativo neuquino el alto nivel de repitencia que registra la enseñanza secundaria expresa un dato significativo sobre su *performance*.

Cuadro N° 17 - Algunos indicadores educativos por Departamento. Porcentaje de repitentes por nivel

DEPARTAMENTOS	Porcentaje de Repitentes	
	Primario/ EGB	Medio / Polimodal
Aluminé	10.88	8.31
Añelo	9.58	16.18
Catán Lil	14.49	6.98
Chos Malal	9.17	21.82
Collón Curá	3.78	12.27
Confluencia	5.96	15.14
Huiliches	11.25	13.53
Lácar	8.34	14.78
Loncopué	7.44	31.06
Los Lagos	6.06	7.17
Minas	8.40	4.71
Ñorquín	11.19	11.24
Pehuenches	9.60	9.89
Picún Leufú	5.09	13.39
Picunches	6.34	6.00
Zapala	7.95	12.44
Total	6.94	14.68

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Estadísticas Educativas 2001*, Consejo Provincial de Educación, Neuquén.

Continuando el análisis sobre el fenómeno de la repitencia, podemos encontrar particularidades en función del ámbito de inscripción de los establecimientos educativos. De esta manera, mientras que para el nivel primario los mayores porcentajes se ubican en el medio rural para el nivel medio se trasladan al ámbito urbano. Esto podría explicarse por la extensión en todo el territorio provincial de la enseñanza primaria y la escasa oferta de enseñanza media en el ámbito rural. La mayor cantidad de establecimientos secundarios se concentra en el departamento de Confluencia, básicamente en la Ciudad de Neuquén y sus alrededores, y en los cascos urbanos de los restantes departamentos de la provincia.

Cuadro N° 18 - Porcentaje de repitentes por nivel según ámbito

ÁMBITO	Porcentaje de repitentes	
	Nivel Primario / EGB	Nivel Medio / Polimodal
Ámbito Rural	12.35	7.90
Ámbito Urbano	6.60	14.78

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Estadísticas Educativas 2001*, Consejo Provincial de Educación, Neuquén

Finalmente, resulta relevante analizar los porcentajes de repitencia en función del sector educativo. De esta forma, observamos que los mayores valores se ubican en el sector estatal tanto para el nivel primario como para el nivel secundario. Esto se debe al papel excluyente que tiene la oferta pública en el sistema educativo neuquino. Respecto al nivel secundario, el análisis de la variación que muestra el Cuadro N° 19 en relación con los porcentajes de repitencia por sector debería tener en cuenta que algunos establecimientos privados impiden el ingreso de alumnos repitentes⁴¹.

Cuadro N° 19 - Porcentaje de repitentes por nivel según sector

SECTOR	Porcentaje de repitentes	
	Nivel Primario / EGB	Nivel Medio / Polimodal
Sector Estatal	7.26	15.79
Sector Privado	3.29	4.16

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Estadísticas Educativas 2001*, Consejo Provincial de Educación, Neuquén.

3.4. EL MAPA DE PODER

Describir y caracterizar el mapa de actores que interviene en el proceso de construcción y definición de la política educativa en la provincia de Neuquén resulta una tarea compleja, principalmente, por la opacidad de un entramado institucional que encubre las verdaderas relaciones que entre aquellos se articulan.

Formalmente, dentro del Poder Ejecutivo existe un Consejo Provincial de Educación (CPE), como máximo responsable de la organización y administración del sistema educativo.

⁴¹ De acuerdo con un funcionario del CPE entrevistado: "Lo que las estadísticas no dicen es que el sector privado muchas veces selecciona a su población estudiantil. Por ejemplo, impidiendo que ingresen los repitentes". Entrevista realizada en junio de 2002.

Este incluye, por un lado, al conjunto de dependencias técnico-pedagógicas y administrativas que gestionan el sistema y, por el otro, al Consejo, propiamente dicho, en tanto órgano colegiado de gobierno de la educación. Históricamente, cada administración ha generado cambios en los organigramas creando y suprimiendo cargos y funciones, en definitiva, ampliando los márgenes de acción del Ejecutivo por sobre el cuerpo colegiado. En la actual gestión de Sobisch se creó la figura de Secretario de Estado de Educación y la de Vicepresidente del CPE, ambas en manos del Poder Ejecutivo, lo que refuerza la ya asegurada mayoría oficialista dentro del Consejo. El Secretario de Estado de Educación también detenta el cargo de Presidente del CPE constituyéndose en el máximo responsable de la administración y gestión del sistema. En tanto no depende de ningún Ministerio, el área educativa integra el gabinete provincial junto con el Jefe de Gabinete, el Ministro de Gobierno y Justicia, el Ministro de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, el Ministro de Desarrollo Social y el Ministro de Planificación y Control de Gestión.

El Poder Legislativo -unicameral- hasta la reforma de 1994 estuvo integrado por 25 diputados luego pasó a tener 35 representantes. Con anterioridad a esta modificación dicho Poder pareció haber jugado un rol más relevante en lo que hace a la regulación del sistema educativo. Esto puede comprobarse al observar la producción legislativa en torno a proyectos de Ley Provincial de Educación y la participación de este cuerpo en la mediación del conflicto docente. El trabajo de la comisión respectiva confirma el comportamiento de la Cámara al no registrarse dictámenes relevantes para el área educativa⁴². Respecto a esta última, está compuesta por 12 legisladores, 6 por el MPN, 4 por la Alianza⁴³ y 2 por el Justicialismo, estando la Presidencia a cargo del partido gobernante. La particular relación de fuerzas en la comisión de educación ha impedido el tratamiento de los diferentes proyectos presentados tanto por parte del Ejecutivo, de los partidos de la oposición como de los ciudadanos particulares. El temor, compartido por los distintos legisladores, a que dentro del recinto se produzcan modificaciones importantes en los proyectos presentados por los bloques paraliza cualquier intento por producir leyes relevantes para la organización del sistema.

Finalmente, si a esto se le agrega que por la norma Constitucional se le reservan a la Legislatura importantes áreas de incumbencia específica e indelegable como la sanción y modificación de regulaciones marco (por ejemplo, Ley de Remuneraciones o el Estatuto del Docente), queda claro por qué para algunos actores del Poder Ejecutivo actualmente existe una situación de “bloqueo de poderes”⁴⁴.

⁴² Resultan ilustrativas las palabras de la Diputada Rita Santarelli en torno a las dificultades de funcionamiento que tuvo y tiene la Comisión de Educación. “Este año (2002) empezamos con quórum pero llevamos prácticamente dos años en donde la Comisión no funcionó. En la misma somos 12 legisladores y necesitamos 7 por lo menos para sacar un despacho. El año pasado logramos ese número sólo dos veces, por lo que el nivel de producción legislativa fue prácticamente nulo”. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁴³ Es importante tener en cuenta que en los últimos tiempos hubo reposicionamientos dentro del bloque de la Alianza. En este sentido, la Diputada Santarelli nos comentaba que “(...) de los 13 legisladores que lo integraban, se abrió el socialismo y se abrió el ARI. Esta situación hizo más difícil llegar a acuerdos”. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁴⁴ Expresiones vertidas por el actual Secretario de Estado de Educación en un trabajo publicado en la Revista del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Neuquén, 2do. semestre de 2001.

En síntesis, el Poder Legislativo parece haber tenido un funcionamiento más dinámico en cuanto a la generación de leyes cuando el MPN pudo tener mayoría aunque esto se dio a costa de relegar su rol de contralor del Poder Ejecutivo y sus acciones de gobierno. Con la reforma de 1994 y con la nueva correlación de fuerzas, la Cámara ha dejado de tener un papel activo en lo atinente a la producción legislativa pero parece desempeñar con un mayor grado de independencia sus funciones.

El Poder Judicial, también forma parte de este mapa de poder al ser un actor clave a la hora de dirimir conflictos entre el Ejecutivo y los demás intereses intervinientes en la política educativa. En este sentido, éste Poder a través de su interpretación doctrinaria ha logrado constituirse en el árbitro de gran parte de las luchas que han tensado -en los últimos diez años- el campo educativo en la provincia.

Fuera del ámbito del Estado, los sindicatos se constituyen como otro de los actores centrales de la educación, fundamentalmente, la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN). El posicionamiento intransigente de sus conducciones respecto a la implementación de la reforma educativa en la provincia y su relación con el gremio docente nacional -CTERA- transformó a esta provincia en un “*bastión de resistencia a la Ley Federal de Educación*”⁴⁵.

En esta línea, resulta importante destacar el papel de la Universidad Nacional del Comahue, en especial la Facultad de Ciencias de la Educación, que tomó parte activa en el conflicto desatado entre el gremio docente y el gobierno a la hora de instrumentar la normativa nacional. Como se profundizará en los apartados siguientes, tanto docentes como estudiantes de la Universidad se plegaron sistemáticamente a los paros dispuestos por el gremio ATEN y desarrollaron junto a éste políticas activas de resistencia a la reforma educativa.

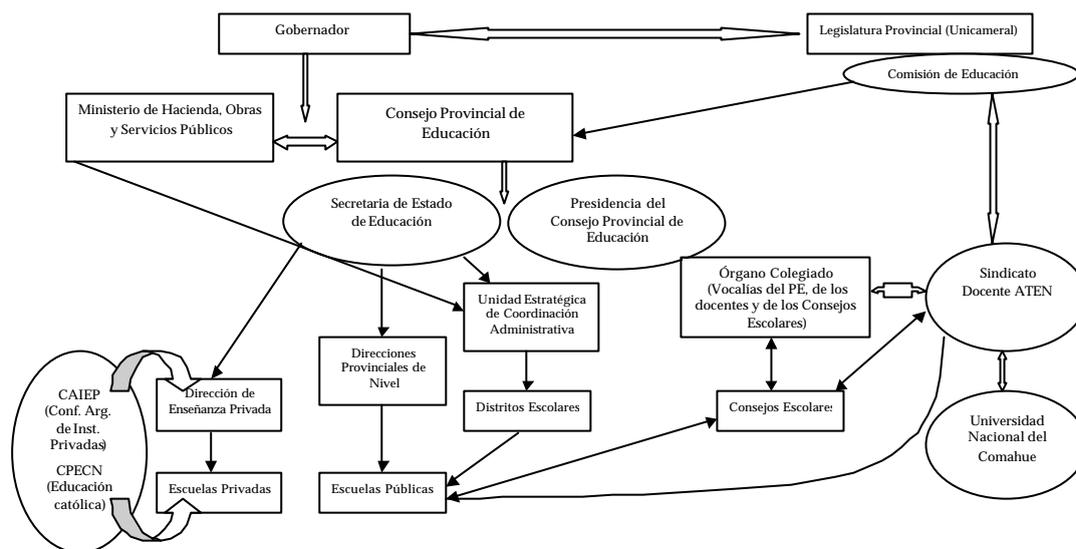
Respecto al sector privado hay que mencionar al Consejo Provincial de Educación Católica de Neuquén, que integra el CONSUDEC a nivel nacional, aunque no adquiere gran relevancia en el esquema provincial dada la poca cantidad de establecimientos confesionales. Asimismo, tiene representación en la provincia -a través de algunas instituciones educativas privadas- la Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas (CAIEP). En términos generales, las instituciones se manejan de manera autónoma con la Dirección de Enseñanza Privada del CPE sin existir una organización que las nucleee e intermedie en sus demandas. Este funcionamiento ha fomentado el desarrollo de relaciones particularistas (poco orgánicas e institucionalizadas) entre dicha agencia gubernamental y los establecimientos privados

Finalmente, debemos poner en un lugar destacado a los estudiantes, en particular los del nivel medio. En los últimos años, en especial a partir del intento del gobierno de instrumentar la Ley Federal de Educación en los Institutos de Formación Docente y en las escuelas secundarias, los estudiantes se transformaron en un actor estratégico de la disputa. Asimismo, su activa participación en las diferentes medidas de protesta que llevó adelante el sindicato de trabajadores de la educación de Neuquén (marchas, cortes de ruta, tomas de

⁴⁵ Definición de un actor sindical. Entrevista realizada en junio de 2002.

establecimientos escolares, etc.) y el fuerte apoyo que éste le ha provisto a los estudiantes en sus reclamos particulares han consolidado un vínculo con características distintivas.

Diagrama 1 - Mapa de poder de la educación neuquina



4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1. LOS ANTECEDENTES DE LA DÉCADA DEL NOVENTA

Introducirnos en el contexto político de la educación neuquina exige necesariamente adentrarse en los procesos de gestación y consolidación del Estado provincial. Desde el inicio del sistema educativo neuquino la vinculación entre Estado y educación estuvo mediada por la noción de *desarrollo*, aunque en la década del '80 esta articulación pareció adquirir un sentido aún más estratégico. Durante este período se llevó a cabo el Plan Provincial de Educación (PEP) que constituye, no sólo un momento de máxima definición de políticas pedagógicas en la provincia, sino el *“proyecto más global que sentó las bases político-educativas de lo que en adelante conformaría el Sistema Educativo Provincial”* (Dubinowski et. al., 1999: 130). En este sentido, sus éxitos y fracasos signarán los escenarios futuros del campo educativo local.

Si tomamos en cuenta los antecedentes del mencionado Plan puede observarse la continuidad⁴⁶ de algunas líneas de acción que se habían desarrollado durante el período de

⁴⁶ Como mencionamos anteriormente esa continuidad pudo ser materialmente efectivizada a través de la presencia de cuadros técnicos –especialmente provenientes del COPADE– que ocuparon, tanto durante el período militar

intervención militar en la década del ´70. Básicamente, nos referimos a los programas EMER⁴⁷ (Extensión y Mejoramiento de la Educación Rural) y EMETA (Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico Agropecuaria). Estos plantearán desde sus diseños e instrumentación los componentes centrales de lo que luego constituiría el PEP⁴⁸. Entre tales componentes podemos identificar la **nuclearización**, como eje organizativo del sistema, y los **distritos educativos**⁴⁹, como su modalidad de instrumentación. Ambos elementos inscriptos en un planteo de descentralización y regionalización educativa.

Las políticas educativas llevadas adelante por el gobierno militar en la provincia deben entenderse no sólo como los antecedentes de las intervenciones que caracterizarán la etapa democrática sino como el inicio de un cambio en la orientación ideológico-normativa del Estado planificador neuquino. En este sentido, las contradicciones que muchos autores identifican en el desarrollo del PEP (particularmente expresadas en torno a las distancias entre sus enunciados formales y su materialización efectiva) deben ser interpretadas en el marco de la herencia de aquel período. Los avances y retrocesos en la instrumentación de este Plan, así como su abandono en 1988, dan cuenta de las resistencias y reacciones que generó una política que tenía como eje fundamental la democratización del sistema educativo

como durante la democracia, puestos claves en las distintas áreas de la administración central de la provincia. Este organismo constituyó un espacio privilegiado de inserción de cuadros altamente especializados en el aparato estatal provincial. Su expertise técnica y sus sólidas vinculaciones con organismos supranacionales volvieron estratégica su participación en las decisiones locales.

⁴⁷ *En primer lugar, hay que decir que la propuesta de nuclearización se realiza en el marco de un sistema educativo nacional que debía resolver el impacto de las transferencias. En segundo lugar, el Programa se financió con aportes de Nación y un préstamo del BID implicando un amplio beneficio para la provincia. En este sentido, la provincia con sólo el 2% de la matrícula rural del país logró el 10% del crédito global.*

⁴⁸ *En junio de 1979 a través de la Ley N° 1.165 entra en vigencia el Programa EMER iniciándose en Neuquén una modalidad de programas caracterizados por el financiamiento y los lineamientos políticos de los organismos internacionales. Como una estructura paralela al CPE, la mencionada Ley preveía la creación de una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) con importantes funciones a su cargo. Entre ellas se destacan las de resolver todo lo atinente a los planes y programas de enseñanza, la creación de una cuenta especial para administrar los fondos del Programa, el traslado, inauguración o clausura de los establecimientos que sean objeto del Programa, la sanción y puesta en marcha de todas las normas para el funcionamiento de las escuelas rurales dentro del Programa y los nombramientos, traslados, licencias y suplencias del personal de estos establecimientos, entre otras cuestiones. Las amplias incumbencias de esta Unidad en aspectos técnico-pedagógicos, financieros, y administrativos y su vinculación directa con los Ministerios de orden nacional dan cuenta de un cambio sustantivo en la manera de llevar adelante la política educativa por parte de la provincia.*

⁴⁹ *La organización distrital desarrollada bajo el PEP se suspende cuando éste es desactivado en 1988. En el año 1990 un nuevo proceso se inicia en este sentido, aunque ya no se habla de descentralización sino de simple desconcentración administrativa. Según comentaba un actor entrevistado que participó de este proceso: “en aquella oportunidad (PEP) los distritos eran 43 y tenían amplias funciones en la gestión y funcionamiento de las escuelas. Sobre esa base organizativa se construyeron los nuevos distritos, los ocho que existen hoy. Luego de la desactivación del PEP se desarrolla un proceso de recentralización en particular de las funciones administrativas. En este contexto en 1990 se empieza a trabajar en una desconcentración administrativa, ya que todos los trámites (en particular, los de liquidación de haberes) se hacían a nivel central en la capital provincial. Entonces, se arman grupos técnicos que comienzan a trabajar en la conformación de los distritos zonales lo que implica dividir a la provincia geográficamente y asignarle a cada distrito cierta cantidad de unidades educativas.*

provincial⁵⁰. En un esquema político como el neuquino, en donde prácticamente existe un solo partido, que logró la conquista del poder en cada una de las instancias electorales en las se presentó, adquieren sentido los rechazos y temores generados por los procesos participativos implicados en el PEP.

La década del '80 también fue clave en la gestación de lo que sería un elemento central de la vida política provincial de ahí en adelante: *la interna dentro del MPN*. La misma gravitará de manera trascendente en el campo de las intervenciones estatales educativas y se constituirá en una variable clave de la dinámica política provincial⁵¹.

Finalmente, durante los años ochenta tendrá lugar la conformación de un actor nodal en el campo educativo local: la Asociación de Trabajadores de la Educación del Neuquén (ATEN). Esta organización sindical jugará un rol estratégico durante la década del '90, no sólo en el esquema provincial sino a nivel nacional. Su creciente poder debe entenderse en el marco de aquellas políticas que durante la década del '80 le dieron un profundo protagonismo a los docentes en el diseño e instrumentación de la política educativa.

En síntesis, en el marco de aquellas internas e intervenciones y de los nuevos actores surgidos durante esa etapa, deberá entenderse la dinámica política de los años '90 que incluirá a otros actores como el Poder Judicial y el Poder Legislativo. De esta manera, junto con el Ejecutivo resultarán los componentes básicos del juego de poder que definirá los lineamientos fundamentales de la política educativa provincial.

4.2 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN NEUQUINA

Cuando en 1991 asume Jorge Sobisch la gobernación de la provincia, luego de ganar la interna con Felipe Sapag, no sólo la nueva línea blanca conseguía su primera gran victoria, sino que se da inicio formal a un proceso de redefiniciones en el interior del MPN que venía gestándose desde la década precedente.

⁵⁰ La mayor parte de los entrevistados coinciden en que la razón principal que explica la desactivación del PEP por parte del Estado provincial resulta del "miedo que generó el exceso de participación de la ciudadanía". De esta forma, un docente-investigador entrevistado de la Universidad Nacional del Comahue relata que "cuando llega Salvatori a la gobernación, una parte importante de los sectores influyentes de la sociedad neuquina veían que eso era un despelote (sic) y que se había revolucionado todo, que se manejaban demasiado con asambleas y que se decidían muchas cosas con todos los docentes. Entonces hubo una especie de reacción y de la noche a la mañana el plan cayó. Salvatori lo mató en tres meses. Era un proyecto muy interesante, tenía algunos errores pero eran solucionables. Realmente podría haber evolucionado porque había una gran participación de todos los sectores: docentes, algunos funcionarios y muchos padres, que acompañaron desde el principio el plan. Se vio como una especie de amenaza de anarquía y se hizo todo lo posible para desactivarlo". Entrevista realizada en junio de 2002.

⁵¹ Una asesora de una diputada provincial de la Alianza afirmaba: "Neuquén tiene un problema muy grave, que es más de 40 años de MPN en el poder. Cuando viene un grupo de MPN contrario al anterior, tanto los blancos como los amarillos, deshacen lo hecho. Es un problema de nunca acabar, es un problema del oficialismo. Y así no se puede hacer política de Estado. La interna partidaria es llevada al gobierno. Por esta razón, normalmente, la interna partidaria del MPN ha decidido la política neuquina". Entrevista realizada en junio de 2002.

Podríamos decir que gran parte de la política educativa provincial de estos diez últimos años estuvo signada por los procesos de reforma que se dieron a nivel nacional. Por un lado, durante esta gestión se lleva adelante la transferencia de los servicios educativos de nivel medio y superior no universitario al ámbito provincial y, por el otro, se incorpora la provincia a la reforma educativa a través de la firma del Pacto Federal Educativo y la instrumentación de la Ley Federal de Educación. Esta última será un elemento clave, fundamentalmente, porque la mayor parte de las acciones del gobierno provincial en el área educativa tuvieron como eje las marchas y contramarchas en la aplicación de ésta normativa.

Si bien ninguna gestión en todos esos años apoyó abiertamente la reforma educativa, la misma se llevó adelante, aunque en distintos grados y con distintos niveles de resistencia y violencia. Tanto Sobisch como Felipe Sapag acordaron con el gobierno nacional emprender la transformación educativa en la provincia. En razón de ello recibieron una importante cantidad de fondos que fueron ejecutados en diversas acciones en el marco de esa política federal. En ninguna de sus campañas electorales el tema de la instrumentación de la Ley Federal de Educación en la provincia fue un eje central, aunque durante sus administraciones esta cuestión tuvo un papel casi protagónico. Los actores excluyentes fueron el gobierno y el sindicato de docentes de Neuquén (ATEN).

Asimismo, otra política que caracterizó todo este período resulta de los sistemáticos cambios en el organigrama en torno a las unidades gubernamentales vinculadas a la educación. En los ejes dedicados al marco legal y a la administración central de la educación, nos detendremos en aquella normativa que redefinió el papel del Consejo Provincial de Educación como máximo responsable de la política educativa provincial.

4.2.1 Entre la Transformación Pedagógica y la Reforma Educativa

Sobisch gana la elección a gobernador desde un discurso que define a la educación como una de las *“funciones indelegables del Estado”*. Según sus expresiones, *“serán bienvenidos los aportes de otros sectores mientras no pretendan ocupar el espacio legítimo que le corresponde al Estado”*. Desde este lugar, consideraba indispensable darle *“una nueva estructura al Consejo Provincial de Educación en la que los espacios de poder y responsabilidad sean ocupados por **educadores**, que lo único que tienen que traer es compromiso, responsabilidad, experiencia y saber hacia donde queremos llevar la educación”*⁵².

Su promesa de traer “educadores” para gestionar el sistema educativo neuquino parece cumplirse con la designación de Isidro Belver como Presidente del CPE⁵³. Belver era director de una escuela rural de Andacoyo que llegó al Consejo *“con excelentes intenciones pero poco manejo de las relaciones de poder”*⁵⁴. La falta de apoyo en el interior del MPN, fundamentalmente, por ser considerado una figura “extrapartidaria” hizo imposible su

⁵² *La negrita es nuestra. Diario Río Negro, 5/11/91.*

⁵³ *Asume a través del Decreto N° 12/91 como presidente del CPE con jerarquía de Secretario de Estado por lo que integra el Gabinete Provincial.*

⁵⁴ *Expresiones de un ex funcionario del CPE. Entrevista realizada en junio de 2002.*

gestión en este organismo. Asimismo, los argumentos que indicaban las dificultades institucionales de conducción del sistema desde un órgano colegiado, como era el Consejo, prepararon el camino para producir un cambio radical, que involucró un nuevo perfil y nuevas funciones para el responsable de la cartera educativa.

Es así que se designa a Mario Ever Morán como Secretario de Estado de Educación además de ponerlo “a cargo” de la presidencia del CPE. Morán, un ingeniero industrial, ex docente y decano de la Universidad Nacional del Comahue y consultor del Banco Mundial en temas vinculados a la reforma universitaria, llegó para “administrar” la educación. Antes de ejercer este cargo se desempeñaba como Secretario General de la Gobernación hasta que Sobisch le ofrece la cartera educativa y ejercerá esas funciones hasta el final de su mandato.

En parte su designación puede entenderse en función de los procesos políticos que se llevarían a cabo durante todos esos años en el ámbito educativo. La transferencia de los servicios educativos en 1992 y, fundamentalmente, la instrumentación de la reforma educativa a partir de 1994, requerían un perfil altamente ejecutivo que pudiera llevar adelante las complejas negociaciones con el gobierno nacional y que, a su vez, respondiera directamente a las órdenes del gobernador.

Con Morán cambian todas las direcciones de nivel⁵⁵. Nuevas personas con nuevos perfiles, fundamentalmente, con experiencia en la gestión escolar llegan al CPE. El sentido del cambio respondía a la necesidad de aprovechar la experiencia de políticas innovadoras implementadas desde las escuelas⁵⁶. Por ello, en esta etapa se desarrollan un conjunto de acciones que, bajo el nombre de “*La Transformación Educativa*”, hicieron un fuerte hincapié en los aspectos pedagógicos de la educación⁵⁷. Según una funcionaria de ese período: “*por primera vez había una gestión pedagógica; antes sólo se administraba la educación y el control se ejercía desde ese lugar*”⁵⁸.

A partir de allí se inician una serie de acciones desde las direcciones de nivel que definirán el cambio desde lo pedagógico. En el nivel inicial, en ese momento a cargo de la Prof. Cristina Storioni, se empieza a llevar adelante una profunda transformación curricular con participación de todos los actores involucrados, en especial de los docentes. En el nivel primario, a cargo de la Prof. Graciela Chrestía, también tiene lugar una redefinición en ese

⁵⁵ De acuerdo con las declaraciones de una ex funcionaria del primer gobierno de Sobisch: “en la primera parte de la gestión del área educativa no puede identificarse un discurso de transformación con fundamento, es decir identificando problemas y propuestas en tal sentido. No hay una propuesta coherente, ni de transformación ni de nada. Con el cambio de cargos, cambia el organigrama del CPE y las funciones del staff. Aparece la “Dirección Pedagógica” por primera vez con un sentido estratégico. De esta forma, el nuevo organigrama ya era una propuesta innovadora”. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁵⁶ Para Susana Uez, ex Directora General de Enseñanza Media, Técnica y Superior, “cuando se produce el cambio de las direcciones a nivel político nuevas personas llegan. La idea era traer gente de las escuelas. De entrada el discurso de Sobisch era de transformación de raíz. Sobisch gana las elecciones con este discurso, ya que mientras Sapag era todo lo tradicional y estructural Sobisch era el cambio. Y para la nueva gestión, el cambio necesariamente venía desde las escuelas”. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁵⁷ Se crea en el ámbito del CPE la Dirección Provincial de Conducción Educativa a cargo de Maricha Otaño. Este organismo tenía importantes funciones el lo atinente al planeamiento pedagógico del sistema.

⁵⁸ Expresiones de la Ex Directora General de Enseñanza Media, Técnica y Superior, Susana Uez. Entrevista realizada en junio de 2002.

campo. Finalmente, en cuanto al nivel medio se avanzó en una innovadora propuesta que llevaría el nombre de “*Plan de Transformación de la Enseñanza Media*” (PTM), basado en una redefinición de los procesos de evaluación.

Respecto a la reforma nacional, luego de una serie de inconvenientes por la definición de los fondos, en septiembre de 1994 la provincia firma el Pacto Federal Educativo. A partir de ese momento se inician los conflictos con los docentes, a través de su organización sindical, y con aquellos funcionarios del CPE que veían que la “Transformación Educativa” iba quedando desvirtuada frente a decisiones que le daban distinta finalidad a los recursos de la reforma⁵⁹.

En la cúpula del CPE empezaron a generarse diferencias entre la Dirección de Conducción Educativa y la Secretaría de Estado de Educación. Los equipos técnicos fueron posicionándose en función de ambos bandos. La situación se resolvió con la renuncia de gran parte de aquel grupo de docentes que “*desde la escuela proponían llevar a cabo la transformación*”⁶⁰.

El gremio (ATEN) se había manifestado en todo momento en contra de la aplicación de la Ley Federal de Educación, pero adquiere una actitud manifiestamente combativa con el gobierno cuando este avanza en un intento de ajuste salarial a través de la revisión de las bonificaciones por zona desfavorable. La gestión de Sobisch había otorgado un significativo aumento de sueldo a fines del año 1992⁶¹ lo que le había permitido mantener un aceptado vínculo con los docentes. Es a fines de 1994 cuando el conflicto se desata por una Resolución⁶² del CPE que recategoriza los establecimientos educativos. Esta disputa será la antesala y el antecedente inmediato del período más violento y conflictivo de las relaciones entre el sindicato docente y el gobierno provincial.

Finalmente, como en otras oportunidades, será el Poder Judicial, a través de su máximo órgano de decisión -el Supremo Tribunal de Justicia- el que zanjará el conflicto. En este caso a través de un fallo en contra del gobierno⁶³.

4.2.2. Entre el Ajuste y la Reforma Educativa

⁵⁹ Para uno de los actores entrevistados, los conflictos se agudizaron con la entrega de un crédito proveniente del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En principio estos fondos se iban a destinar a las líneas de transformación que las direcciones de nivel venían instrumentando, pero la decisión de financiar la construcción de una nueva sede para el CPE resultó el punto de quiebre entre ambas posiciones.

⁶⁰ Declaraciones de Teresa Van Houtte. Directora de Enseñanza Media y Técnica entre 1993/1994. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁶¹ Durante todo el conflicto que dio lugar a este significativo aumento salarial, Marta Maffei condujo el gremio ATEN, aunque el acuerdo con el gobierno fue finalmente firmado -en diciembre de ese año- por Carlos Scarpati, nuevo Secretario General del sindicato.

⁶² Resolución N° 1.240/94.

⁶³ Esto se desarrolla con más detalle en el eje de Políticas Laborales

Con la llegada de Felipe Sapag no sólo se reinician las acciones vinculadas a la reforma educativa sino aquellas políticas de ajuste salarial que el gobierno anterior no había podido llevar adelante por la fuerte resistencia del gremio docente y por la decisión del Poder Judicial de dejar sin efecto la recategorización de las escuelas.

El Poder Ejecutivo pone a cargo del recientemente creado Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia a Carlos Silva, un actor de gran peso dentro del MPN. En cuanto al CPE, el gobernador eligió a un actor histórico de la educación neuquina: Fenny Goransky⁶⁴. Con una extensa trayectoria dentro del sistema educativo y una comprometida militancia en el partido provincial llega al Consejo una figura considerada por algunos entrevistados como “*excesivamente tradicionalista*” en sus ideas acerca de cómo gestionar el sistema.

En diciembre de 1995, el gobierno, basándose en la situación de emergencia que estaba viviendo la provincia, lleva adelante diversas medidas de ajuste, entre ellas, la reducción del plus por zona desfavorable para toda la administración pública provincial. A partir de ese momento la relación con los gremios, la oposición política y el gobierno fue volviéndose más conflictiva. Particularmente, los docentes iniciaron diferentes medidas de lucha que incluyeron paros, tomas de establecimientos y acciones ante la justicia.

El conflicto se extendió durante todo el año 1996 y principios de 1997. Finalmente, en mayo de ese año se firmó un acuerdo entre el gobierno y ATEN que permitió levantar todas las medidas de fuerza. A partir de esto se empezaron a producir importantes recambios de funcionarios, en particular en el área educativa y sobre todo en aquellas figuras que habían personalizado el conflicto con el gremio. Así Fenny Goransky, sin ningún apoyo del partido, debe dejar su cargo como presidente del CPE⁶⁵. Respecto a Carlos Silva, el MPN pidió expresamente su inmovilidad en el cargo⁶⁶, por lo que logra mantenerse.

La reestructuración colocó a Hebe Abdala⁶⁷ en el cargo de subsecretaria de educación. Por decisión del propio gobernador Abdala fue la encargada de manejar las negociaciones con el gremio durante todo el conflicto por lo que su designación luego del acuerdo fue una medida que contó con un amplio apoyo.

En la presidencia del CPE es nombrado Guillermo Viola⁶⁸, un profesor de educación física que contaba con una extensa trayectoria dentro del CPE y fuertes vinculaciones con el MPN. Viola ya había desempeñado el mismo cargo durante la administración de Salvatori y había participado en la gestión sobichista como vocal por el PE en la Junta de Disciplina de la

⁶⁴ Educación pasa a depender del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia por lo que sólo el Ministro de dicha cartera formaba parte del Gabinete Provincial y no la máxima autoridad del CPE.

⁶⁵ Renuncia el 20/06/97 a través del Decreto N° 1.782/97.

⁶⁶ “El Presidente de la Convención Provincial del MPN, Roberto Cocciolo, formalizó ante Sapag dos pedidos: las cabezas de la conducción política que ocupa el CPE y la inmovilidad de Carlos Silva al frente del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia”. *Diario La Mañana del Sur*, 12/05/97.

⁶⁷ Hebe Abdala y Guillermo Viola asumen en junio a través del Decreto 1.786/97. Ambos cargos quedan bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia. Al finalizar la gestión del Gobernador Felipe Sapag, en 1999, renuncian a través del Decreto N° 4.225/99.

⁶⁸ Para Guillermo Viola, ex presidente del CPE, la reestructuración debía hacer frente a una situación socio-política compleja: “Era cambiar el caballo a mitad del río. Se llegaba con una huelga muy “jorobada”: la toma del puente, una muerte de por medio y una situación social desbordada”. Entrevista realizada en junio de 2002.

Administración Pública Provincial. Como desarrollaremos más adelante, su participación tanto en la gestión “amarilla” como “blanca”, mereció opiniones diversas para los actores entrevistados aunque en términos generales aparece como un caso excepcional.

A inicios de 1998, nuevamente los reclamos por el ajuste llevaron a los docentes a iniciar medidas de fuerza. Esto se potenció con las primeras acciones concretas que llevó a cabo el gobierno a fin de aplicar la reforma. Durante esta etapa del conflicto un nuevo actor adquirió protagonismo: *los estudiantes secundarios*, que “tomaron” las instalaciones de los establecimientos escolares, participaron en los cortes de ruta y marcharon junto con los docentes expresando su repudio a la política gubernamental.

Ante la posibilidad de repetir la experiencia del año anterior, particularmente, que se produjera “*algún hecho desgraciado*” -ahora que los estudiantes estaban participando activamente en el conflicto sin ningún tipo de “*control*”⁶⁹- el gobierno decidió suspender la aplicación de la reforma, “*poniendo en el freezer, la polémica Resolución que pretendía introducir la Ley Federal de Educación a través de los profesados*”⁷⁰.

Durante ese año, la Universidad Nacional del Comahue, junto con ATEN y la UNTER organizó un nuevo espacio para rechazar la reforma educativa: se llamó Foro en Defensa de la Educación Pública del Comahue (FOCODEP). Desde ese lugar se organizaron importantes actividades que consolidaron la resistencia de los docentes de todos los niveles. Esta particular participación de la Universidad pública en la lucha contra la política educativa gubernamental junto con aquella más vinculada a las medidas de fuerza (como la toma de puentes y rutas) fueron conformando y consolidando un amplio y heterogéneo sector opositor al oficialismo.

Hacia fines de ese año el gobierno accede a restituir el ajuste realizado sobre la antigüedad de los docentes, aunque sigue firme en lo que respecta al descuento por zona desfavorable. Así, en 1999, la disputa vuelve a plantearse. El escenario para esa fecha mostraba a un gobierno absolutamente desgastado y a una sociedad “*hastada del conflicto*”⁷¹. En ese marco, con una contienda electoral en puerta, la línea blanca vence ampliamente las internas del MPN y consigue que en las elecciones generales se imponga nuevamente Jorge Sobisch como gobernador.

Finalmente, como en la gestión precedente, conviene indicar el importante papel jugado por el Poder Judicial provincial. Desde las primeras acciones de ajuste implementadas por el gobierno, los docentes reclamaron ante la justicia la inconstitucionalidad de las medidas. Por su parte, el gobierno, también inició acciones a fin de poder darle legalidad a sus políticas y terminar de resolver un conflicto interminable con los gremios. Si bien el Supremo Tribunal de Justicia dio lugar a los reclamos docentes declarando inconstitucionales las medidas de recorte, los amparos particulares que presentaron los mismos fueron rechazados en tanto la

⁶⁹De acuerdo con las expresiones de Guillermo Viola, se temía que algún chico se accidentara: “*si bien había docentes, estaban (los estudiantes) prácticamente solos en las escuelas. Los maestros no se ocupaban de su seguridad ya que todo el mundo estaba con la atención puesta en las protestas contra el gobierno*”. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁷⁰Diario La Mañana del Sur, 21/05/98.

⁷¹Expresiones de un ex funcionario de esa gestión. Entrevista realizada en junio de 2002.

justicia determinó que el único actor “en condiciones de fijar sueldos es la Legislatura”⁷². De esta forma, la Justicia, pudo abstenerse de intervenir directamente en el conflicto sin expresar neutralidad en sus juicios.

4.2.3 La suspensión de la reforma

El segundo gobierno de Sobisch inicia la gestión declarando la emergencia económica y financiera de la administración pública provincial. Con esto justificó la instrumentación de una serie de medidas de ajuste. El nuevo cambio de organigrama puso en la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deportes y, también, como presidente del CPE a Graciela Liliana Carrión de Chrestía, una docente con fuerte militancia dentro del MPN que ya había sido funcionaria en el CPE en la primera gestión de Sobisch como Directora de Nivel Primario⁷³. En el cargo de vicepresidente del Consejo se nombra a la profesora Viviana Susterman, quien había ejercido una vocalía por el Poder Ejecutivo también en aquella gestión. Es decir, en esta primera etapa, Sobisch vuelve a poner en los máximos cargos del gobierno de la educación a docentes, aunque se asegura, en esta oportunidad, que su vínculo con el partido sea estrecho a fin de obtener legitimidad por parte de la dirigencia emepenista.

Durante toda la campaña electoral que realizó el tema educativo tuvo un lugar central. En los documentos que presentaron sus equipos técnicos aparece claramente la necesidad de adaptar el sistema educativo neuquino a las nuevas disposiciones nacionales. En este sentido, se hace mención a la necesidad de “formular una nueva Ley Provincial de Educación que reemplace a la vigente Ley 242 y permita la incorporación de la nueva estructura que propone la Ley Federal”⁷⁴. A pesar de esto, algunos actores entrevistados expresaron que durante dicha campaña Sobisch no hizo explícita su intención de aplicar tal normativa en la provincia, lo que hubiera implicado “ganarse enemigos antes de tiempo”⁷⁵.

Ni bien comenzada su gestión gubernamental Sobisch presentó dos importantes proyectos: uno, de modificación del Estatuto del Empleado Público (que entre sus principales puntos suprimía los ascensos por mera antigüedad) y otro, de Ley Provincial de Educación.

La estrategia oficial incluyó la entrega por correo, a cada uno de los docentes neuquinos, del proyecto educativo oficial, previa presentación a la Legislatura. Para algunos

⁷² Expresiones de un Juez del Supremo Tribunal de Justicia al conocerse el rechazo de la presentación de una docente que reclamó la restitución de los descuentos salariales. *Diario La Mañana del Sur*, 28/08/1997.

⁷³ Designada el 10/12/99, a través del Decreto N° 008/99, como Subsecretaria de Educación, Cultura y Deportes y presidente del CPE. Luego del 20/07/2000 la Prof. Graciela Chrestía queda sólo como presidenta del CPE y, finalmente, renuncia a este cargo en agosto de 2001 a través del Decreto N° 1375/01.

⁷⁴ Véase el documento de campaña: “Movimiento Popular Neuquino. Agenda para un Plan de Gobierno 1999-2003”. Equipo de trabajo: Raúl Jiménez, Graciela Carrión de Chrestía, Viviana Susterman, Cristina Storioni, Rubén Larocca, Manuel Beroisa. julio de 1998, Ciudad de Neuquén.

⁷⁵ En este sentido, un actor entrevistado marcaba cierta diferencia entre Felipe Sapag y Jorge Sobisch con respecto a la aplicación de la Ley Federal de Educación: “Sapag nunca renegó de la Ley, por lo que él podía aprovechar los fondos que venían desde Nación. Pero Sobisch renegó de ella. La contradicción está en aquellos que renegaron pero aprovecharon los fondos”. Entrevista realizada en junio de 2002.

*“se constituyó en una jugada política que posibilitó discutir la posición apresurada que tomó la dirigencia gremial de ATEN, liderada por Liliana Obregón, que rechazó el proyecto antes de que sea difundido”*⁷⁶. Para otros, fue una *“estrategia que generó un fuerte rechazo de la comunidad educativa ya que muchos sintieron que se estaban pasando por alto las instancias legítimas de discusión”*⁷⁷. Más allá de estas expresiones lo cierto es que el proyecto aceptaba la Ley Federal de Educación en el sistema educativo neuquino.

Para el gobierno sería clave el apoyo que el Partido Justicialista podía darle en la Cámara, pero nunca lo logró. El proyecto ni siquiera consiguió dictamen en la Comisión de Educación, en donde el MPN junto con el Justicialismo hubieran conseguido mayoría para permitir su discusión en el recinto. Por otra parte, una serie de disposiciones tomadas por las nuevas autoridades educativas empezaron a producir nuevos roces en el frágil vínculo entre el gobierno y el gremio. El despido de personal contratado en el Consejo, la puesta en marcha de un proyecto de autogestión educativa, la disposición de realizar las jornadas en horario extraescolar, entre otras cuestiones, volvieron a tensar las relaciones.

En este contexto, se produce un grave accidente: la muerte de una maestra en una escuela que se encontraba en construcción. A partir de este suceso la pelea del gremio con el gobierno se concentró fuertemente en la figura de la Subsecretaria de Educación, Graciela Chrestía, quien vivió una persecución personal con los militantes de ATEN⁷⁸. Paralelamente, se empiezan a escuchar rumores de intervención del CPE lo que profundiza las tensiones con los docentes. En este marco, el gobernador -ante el miedo a que un nuevo *“hecho desgraciado”*⁷⁹ pueda hacer incontrolable el manejo del conflicto⁸⁰- decide suspender la aplicación de la Ley Federal de Educación⁸¹ y producir cambios en la cúpula del CPE.

Los cambios se concentraron especialmente en la figura de Chrestía y en las funciones que venía desempeñando. También, el propio gobernador, desactiva un conjunto de

⁷⁶ Expresiones de un ex funcionario del CPE. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁷⁷ Expresiones de un docente-investigador de la Universidad Nacional del Comahue. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁷⁸ Al entrevistarla Graciela Chrestía nos relató los sistemáticos ataques que sufrió su vivienda y cómo debió ejercer su cargo desde su propia casa ya que los militantes de ATEN “habían construido una barricada en la puerta de calle” que le impedía prácticamente salir. Entrevista realizada en junio de 2002.

⁷⁹ Resulta interesante cómo la mayor parte de los funcionarios entrevistados definen ciertos sucesos producidos en el contexto de la situación de conflicto. La noción de “hecho desgraciado” le otorga al acontecimiento trágico connotaciones azarosas, negando la activa participación de los diferentes actores en la producción de las condiciones que lo hicieron posible.

⁸⁰ Durante todo este período el gobierno venía desarrollando importantes obras de remodelación y mantenimiento en las escuelas. A partir de la muerte de la profesora Roggetti el temor a que una situación similar volviese a producirse estaba justificado. En este sentido, resultan contundentes las declaraciones de Graciela Chrestía: “había muchas escuelas en construcción y el peligro era muy grande”. Luego del accidente, muchos padres decidieron no enviar a sus hijos a las escuelas hasta que el gobierno culminara las refacciones de los establecimientos. En este contexto, el Ministro de Gobierno, Educación y Justicia, Jorge Gorosito, expresaba en un diario local que entendía la actitud de los padres y se comprometía en un plazo de 48 horas a poner un cronograma de finalización definitivo de las obras. Diario La Mañana del Sur, 7/06/00.

⁸¹ Hay que tener en cuenta que como consecuencia del mencionado accidente algunos docentes del establecimiento donde trabajaba Roggetti inician un juicio penal para que se investigue quien es el responsable de la muerte de la profesora. Diario La Mañana del Sur, 8/06/00.

Resoluciones⁸² que ésta funcionaria había aprobado en el ámbito del Consejo (sólo con el voto de los vocales del Poder Ejecutivo) y que habían generado un contundente rechazo del gremio. De esta manera, el conflicto se resuelve desactivando a la figura política identificada con el conflicto, que opera como fusible, y a las acciones que ésta había llevado adelante en torno a la reforma educativa.

Chrestía no abandona totalmente el Consejo, se queda con un cargo de menor jerarquía y responsabilidad. Este reposicionamiento no logra descomprimir la mala relación que la funcionaria tenía con los representantes gremiales. Asimismo, las diferencias entre ésta y la vicepresidente del Consejo, quien no estaba de acuerdo con tomar medidas que tensaran aún más el vínculo con los docentes⁸³, se constituyó en otro elemento que no colaboró con la continuidad de Chrestía en el CPE. De acuerdo con un actor entrevistado: *“fue muy complicada su permanencia dentro del Consejo. Era muy difícil estar a favor de la Ley Federal de Educación y al mismo tiempo no aplicarla. Tarde o temprano algo tenía que suceder”*⁸⁴.

Luego de algunos meses, el gobernador termina pidiéndole la renuncia y cambia nuevamente la cúpula en el CPE, ahora de manera más radical. Antes de esta decisión ya se habían producido algunos cambios en la estructura del organismo que concentraron las funciones técnico-administrativas en cargos bajo directa dependencia del Poder Ejecutivo⁸⁵. Tanto la renuncia de Chrestía como la suspensión de la aplicación de la normativa nacional lograron reducir la conflictividad con el gremio. Fueron acciones que tuvieron como objetivo fundamental recomponer el desgastado vínculo con los docentes y su representación sindical. Por esta razón, la nueva gestión en el área educativa se propuso redefinir las políticas en torno al sistema intentando concentrarse en temas que no pudieran tornarse problemáticos en su relación con ATEN.

En agosto de ese año es designado como Secretario de Estado de Educación el Lic. Mario Pilatti⁸⁶, un economista y docente de la Universidad Nacional del Comahue que contaba con un fuerte apoyo del gobernador⁸⁷. Los graves problemas presupuestarios de la cartera sirvieron como justificación para incorporar una figura “foránea” al sistema educativo. En este sentido, desde un importante diario local se afirmaba: *“seguramente el actual cuadro de situación haya empujado a Sobisch a recurrir a un hombre de la economía para organizar el sistema. Ya había probado antes dejando las cuestiones pedagógicas y administrativas en manos de la ex presidenta del CPE, pero no resultó”*⁸⁸.

⁸² De acuerdo con la información obtenida en la provincia, serían 14 las Resoluciones del CPE involucradas, todas aprobadas en diciembre de 1999. Finalmente, el gobierno decidió dejarlas sin efecto.

⁸³ Entrevista realizada a la vicepresidente del CPE, Viviana Susterman, en junio de 2002.

⁸⁴ Expresiones de un docente-investigador de la Universidad Nacional del Comahue, entrevistado en junio de 2002.

⁸⁵ Esto se desarrolla con más detalle en el eje de Administración Central de la Educación.

⁸⁶ Es designado Secretario de Estado de Educación “a cargo de la presidencia del CPE a través del Decreto N° 1377/01 ya que no puede ser nombrado “presidente” porque no es docente del sistema educativo neuquino.

⁸⁷ Es importante destacar que el Lic. Pilatti ya había participado en la primera gestión de Sobisch como parte de los equipos técnicos de la Subsecretaría de Hacienda. Asimismo, antes de ser designado Secretario de Educación se desempeñaba como Gerente en la Unidad de Reforma y Modernización del Estado en la Jefatura de Gabinete.

⁸⁸Diario La Mañana del Sur, 18/08/01.

En su plan de gestión, el flamante Secretario de Educación, se propone objetivos de mediano y corto plazo, ninguno de los cuales incluyen puntos de la Ley Federal de Educación. Entre ellos se menciona “prevenir el fracaso escolar, reducir la repitencia, mejorar la capacitación docente, eficientizar la gestión institucional”, entre otras cuestiones”⁸⁹.

En términos generales podemos decir que la llegada de Pilatti al CPE expresa dos importantes cuestiones: primero, el predominio de una visión administrativista para la gestión del sistema educativo y, segundo, la hegemonía del Poder Ejecutivo en el ámbito del CPE. Respecto al primer punto es importante aclarar que si bien existieron algunos intentos de diseño de programas educativos no llegaron a concretarse. Las iniciativas gestadas desde la vicepresidencia del Consejo, espacio institucional en donde parecen haberse concentrado las funciones pedagógicas de la gestión, fueron al poco tiempo de ser aprobadas dejadas sin efecto por decisión del gobernador ante el rechazo del sindicato docente.

Esta situación revela una vez más el importante poder que tuvo y tiene el gremio para sostener sus posiciones frente al oficialismo. La cartera educativa en la provincia de Neuquén se ha constituido en el principal campo batalla entre el gobierno y lo que podríamos llamar oposición política que reúne diferentes sectores e intereses. La estrategia del gobierno, aún en las diferentes gestiones emepenistas, ha sido una y otra vez la de avanzar intentando sostener el conflicto y luego retroceder produciendo cambios en la cúpula del CPE y en las políticas implementadas.

El gremio, por su parte, si bien logró resistir y trocar las decisiones del gobierno lo hizo por fuera del espacio institucional que le otorga poder de decisión en la “*dirección técnica y administrativa del sistema educativo*”, es decir el Consejo como cuerpo colegiado. Como se desarrollará en el eje de Administración Central, esto consolida la idea de que dicho cuerpo viene cumpliendo funciones distintas a las que le competen como máximo ámbito de deliberación y discusión de las principales políticas educativas a nivel provincial.

Por último, resulta interesante detenerse en la lógica que parece haber tenido la gestión educativa en el marco del gobierno provincial en los últimos diez años. Si analizamos la duración de los mandatos de los máximos representantes de la administración central de la educación neuquina de acuerdo a los datos que arroja el Cuadro N° 20 podemos decir que prácticamente el promedio de permanencia en el cargo fue de apenas 1 año y 4 meses. En esta línea, la Directora de Planeamiento expresaba: “*la coyuntura es una máquina de triturar personas y proyectos innovadores. El hecho de que las autoridades del CPE duren tan poco es un factor que dificulta enormemente cualquier propuesta de cambio estructural*”⁹⁰.

Es importante destacar que esta extrema inestabilidad en los cargos educativos resulta ser un dato compartido por otras jurisdicciones provinciales del país lo que estaría revelando algunos rasgos característico de las gestiones educativas, entre ellos: la escasa institucionalización de las políticas del sector y el funcionamiento de los cargos como “fusible” ante las situaciones de conflicto.

⁸⁹ Política Educativa 2002. Ámbitos y Líneas de acciones estratégicas. Marzo de 2002. Consejo Provincial de Educación. Provincia de Neuquén.

⁹⁰ Expresiones de Rosa Ana Castro. Entrevista realizada en junio de 2002.

Cuadro N° 20 - Representantes del Gobierno de la Educación desde 1991 hasta 2002⁹¹

Gobernador	Cantidad	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Total	7	2	1,4	4	3	0
1ra. Gestión de Jorge Sobisch	2	--	-	1	1	0
Felipe Sapag	2	--	-	2	0	0
2da. Gestión de Jorge Sobisch	3	--	-	1	2	0

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

4.3 EL PODER LEGISLATIVO Y LA EDUCACIÓN NEUQUINA

Podríamos decir que en los últimos 10 años la Legislatura parece haber jugado un papel importante cada vez que se presentaron conflictos relevantes entre el gremio y el gobierno. Fue convocada en distintas oportunidades, por ambos actores, para mediar y descomprimir, aquellas situaciones en donde el diálogo entre éstos parecía haber llegado a puntos imposibles de acuerdo. Pero no parece haber cumplido un papel relevante en la elaboración y aprobación de las principales regulaciones del sistema educativo neuquino. Esto último puede observarse en lo sucedido con el Estatuto del Docente y la Ley Provincial de Educación.

Durante la gestión sapagista, la Cámara tuvo un rol bastante relevante. Con el ajuste y el conflicto desatado entre el gremio y el gobierno, el Poder Legislativo adquirió protagonismo participando en la negociación de los principales puntos en disputa. Su posición estratégica en el conflicto estaba dada porque *“además de poder presentarse como mediadores, los diputados tenían en sus manos la resolución de los puntos básicos del reclamo docente del 50 % de zona desfavorable y la adhesión a la Ley Federal de Educación”*⁹².

Respecto a cada una de las bancadas -la radical y la frepasista- siempre se mostraron en contra de la Ley Federal de Educación y dieron un apoyo tácito a las medidas de fuerza que dispuso ATEN⁹³. Los legisladores justicialistas fueron quizás los que más impulso le dieron a la mediación legislativa, intentando que el gremio levantase sus medidas y el gobierno accediera a conceder algunos puntos para llegar al acuerdo⁹⁴. Por otra parte, dentro del MPN, los blancos fueron los más dispuestos a proponer una tregua que, junto con el aval de la

⁹¹ Se incluyen todos los cargos que se constituyeron en las máximas jerarquías del gobierno de la educación en la provincia, más allá del cambio en sus nominaciones.

⁹² Diario La Mañana del Sur, 17/05/97.

⁹³ Diario La Mañana del Sur, 11/03/97.

⁹⁴ Algunos actores entrevistados afirmaron que en el caso del Justicialismo esta mediación tenía el objetivo de “separar el ajuste de la reforma” de tal manera de avanzar en el proceso impulsado desde el Ministerio de Educación de la Nación.

Legislatura, permitiese revisar las medidas más conflictivas que había impuesto el oficialismo⁹⁵.

En ese contexto, la Legislatura podría haber optado por otro lugar dentro del conflicto zanjando parte de la disputa al sancionar una Ley Provincial de Educación. Durante la gestión de Sapag desde la Comisión de Educación se presentaron dos proyectos en este sentido, pero ninguno logró el quórum necesario para su tratamiento.

En este punto, vale la pena mencionar algunas características de las propuestas presentadas. Hacia fines de 1996 el diputado oficialista (amarillo) Miguel Cavallo presentó un Proyecto de Ley que entre otras cuestiones redefinía las funciones del CPE al establecer un Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia como máximo órgano de gobierno en el área. Asimismo, la propuesta plateaba ampliar la regionalización y descentralización que había iniciado la Ley N° 1.733 (PEP) y aplicar la misma estructura educativa establecida por la Ley Federal de Educación.

A pesar de sus intentos el oficialismo no pudo aprovechar la mayoría que tuvo entre 1995 y 1999 para producir las leyes necesarias para la gestión de gobierno. Las luchas intestinas dentro del MPN impidieron avanzar en este sentido. De acuerdo con un actor entrevistado durante ese período la *"Legislatura fue muy poco complaciente con el Ejecutivo"*⁹⁶.

Posteriormente, en 1998, dos ciudadanos particulares presentan otro proyecto en la Legislatura en el que se reserva al CPE todas sus facultades constitucionales y aquellas derivadas de la Ley 242⁹⁷. Desde el mismo, se propone una nueva estructura educativa que, si bien modifica la tradicional enseñanza primaria y secundaria, no contempla totalmente la organización de la Ley Federal de Educación.

La mediación ejercida por el cuerpo legislativo no siempre logró ser efectiva. La falta de unidad en las posiciones entre los bloques (en particular por la oposición entre emepenistas, por un lado, y radicales y frepasistas, por el otro) obstaculizó la concreción de acuerdos diluyendo aquel protagonismo logrado al inicio del conflicto. Más allá de estas cuestiones, un elemento central que nos ayuda a entender el magro funcionamiento del legislativo local en esta etapa (1994-1999) es la incorporación de la interna partidaria a la Cámara. El oficialismo, a pesar de tener mayoría, estaba dividido entre blancos y amarillos y cuando se trataba de proyectos y asuntos altamente politizados actuaba como dos bloques independientes, aliándose estratégicamente con las restantes representaciones partidarias según la coyuntura.

Fracasado el proyecto de Cavallo -por las resistencias que generó en el gremio y la oposición partidaria- el oficialismo debía presentar una nueva propuesta. Esto nunca se produjo, aunque el gobierno inició la transformación aplicando los cambios propuestos por la Ley Federal de Educación. Como en anteriores oportunidades, el avance en la instrumentación de la normativa nacional, generó una nueva ola de conflictos. Finalmente, el gobierno debió dar marcha atrás y suspender la aplicación de la problemática Ley .

⁹⁵ *Diario La Mañana del Sur*, 18/03/97.

⁹⁶ *Entrevista realizada en junio de 2002.*

⁹⁷ *Proyecto de Ley N° 3.823. 21/01/1998. Expte. P-002/98.*

Durante la segunda gestión sobischista, hubo una nueva apertura para la intervención de la Legislatura en el campo educativo. El gobierno presentó su propuesta de Ley Provincial de Educación y desde otros sectores se avanzó en igual sentido⁹⁸. La propuesta oficialista incorporaba los lineamientos de la Ley Federal de Educación. Por su parte, el bloque de la Alianza presentó un proyecto de Ley General de Educación para la provincia en donde se mantenía la estructura tradicional del sistema⁹⁹ ampliando la obligatoriedad hasta el nivel medio y reservando la administración y gobierno de la educación al CPE.

La Iglesia presentó su propia propuesta a través del Consejo Diocesano de Educación Católica de Neuquén¹⁰⁰. En la misma se reconoce el importante antecedente del PEP y su legislación. Si bien no se hace referencia a la Ley nacional, la organización escolar respeta los lineamientos de esa normativa federal. En cuanto al gobierno del sistema educativo queda en manos del Consejo.

Finalmente, hubo otro proyecto presentado por ciudadanos particulares¹⁰¹ que reconoce de manera expresa la necesidad de ajustar el sistema educativo local a los cambios propuestos por el nivel nacional¹⁰².

Durante ese mismo año la bancada aliancista presentó un proyecto para crear una *Comisión para la Evaluación de la situación educativa provincial* que estaría integrada por miembros del CPE y legisladores¹⁰³. Este esfuerzo tampoco logró, ni siquiera, tratamiento en comisión.

Para comprender el funcionamiento del órgano legislativo en esta etapa hay que incluir los resultados electorales de 1999, que hicieron más heterogénea su composición y, por ende, más difícil la efectivización de acuerdos entre los bloques. Si bien durante este período el sector oficialista había logrado mayor homogeneidad que en la etapa anterior, un bloque opositor al gobierno le arrebató la representación mayoritaria. En dicho bloque hay que distinguir a la Alianza, que mantenía fuertes vinculaciones con el gremio docente, y al Justicialismo, que jugó de manera intermitente entre uno y otro bando -intentando obtener beneficios de una situación que lo posicionaba como “*arbitro*” de las decisiones y proyectos

⁹⁸ Proyecto de Ley N° 4.121. 11/01/2000. Expte. E-003/00.

⁹⁹ En sus fundamentos el mencionado proyecto afirma: “No hay razones pedagógicas de ningún tipo que determinen que ciertos cortes en la estructura de un Sistema Educativo son mejores que otros, es evidente que la calidad educativa no depende de esos factores organizativos (...) La primarización del tercer ciclo de la EGB y la ruptura de la unidad conceptual de la enseñanza media desdibujan el lugar destinado a los adolescentes. (...) El ordenamiento del sistema escolar por niveles correspondientes a la primera infancia, la niñez y la adolescencia se basa en argumentos sociológicos, psicológicos y pedagógicos de absoluta vigencia (...) Por tales motivos hemos optado proponer una estructura compartible con la que ha sido tradicional en nuestro país y nuestra Provincia”.

¹⁰⁰ Proyecto de Ley N° 4.159 16/03/2000. Expte. P-019/00.

¹⁰¹ Proyecto de Ley N° 4.122 10/01/2000. Expte. P-002/00.

¹⁰² Como expresa su presentación: “El proyecto de Ley de Educación Provincial (...) propicia la adecuación de la misma a la Ley Federal de Educación, 24.195/93 (...)”.

¹⁰³ Proyecto de Ley N° 4.219. 12/07/2000 Expte. D-129/00.

más relevantes. Esta situación echó por tierra el logro de consensos interpartidarios¹⁰⁴ en particular aquellos que lograban concitar la atención de la ciudadanía.

Si bien al igual que en la gestión de Felipe Sapag una nueva ola de conflictos entre el gobierno y el gremio pudo volver a poner al legislativo local a jugar un rol mediador, a diferencia de aquel período las dificultades descritas en el interior del cuerpo deliberante volvieron imposible la generación de consensos.

Tradicionalmente el monopolio ejercido por el MPN y su control del aparato estatal logró hacer un Poder Ejecutivo extremadamente fuerte frente a un Legislativo débil, sumido a los designios gubernamentales. Mientras eso se mantuvo hubo cierta productividad legislativa en el marco del fuerte “control” que ejerció la mayoría oficialista .

La interna desatada en el seno del MPN y la reforma constitucional de 1994 complejizó el escenario político obligando a cada una de las gestiones a reacomodar sus estrategias de legitimación. La conformación de alianzas de intereses entre una porción de la oposición y los gremios fragmentó aún más las posibilidades de un control monopólico por parte del gobierno. A partir de allí se observa una suerte de parálisis en las funciones legislativas del deliberante local, en particular en el campo educativo.

5. EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

5.1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Una de las características más sobresalientes del marco legal de la Provincia de Neuquén es el carácter progresista de su normativa. La Constitución Provincial, sancionada en 1957, se inscribe en la doctrina del constitucionalismo social que se materializa en nuestro país con la Constitución peronista de 1949. Desde su Preámbulo se establece que la sociedad neuquina “*no reconoce privilegios y establece la organización de los poderes públicos a fin de hacer efectivo el uso y goce de todos los derechos no delegados expresamente al gobierno nacional*”. También propone “*consolidar las instituciones republicanas dentro de los principios del federalismo, afianzar la justicia, fortalecer el régimen municipal, garantizar la educación primaria (...) asegurar los beneficios de la libertad, la democracia y la igualdad*”.

De esta forma, Neuquén se constituye como un Estado autónomo inseparable de la Nación estableciendo un sistema de gobierno republicano y adoptando el principio de descentralización de los poderes.

En el Capítulo I, de la sexta parte, define a través de un conjunto de artículos los lineamientos generales del sistema educativo provincial. En este sentido, queda en manos de

¹⁰⁴ Según las expresiones de un Diputado oficialista, la actitud del PJ ha sido: “*uds. son los mayoritarios, entonces uds. decidan*” (refiriéndose a la Alianza y el MPN) . Entrevista realizada junio de 2002.

la Legislatura el dictado de las normas necesarias para establecer y organizar el sistema debiendo las mismas ajustarse a las siguientes bases:

“a) La educación primaria será laica, gratuita y obligatoria (...) procurando que en todas las escuelas se imparta el ciclo de educación y enseñanza completo.

b) La educación común tendrá como fines formar el carácter de los niños en el culto a las instituciones democráticas, la solidaridad humana, la familia y los principios de moral que respeten la libertad de conciencia

c) La difusión de la instrucción primaria será acentuada en la zona rural y centro de numerosa población obrera...¹⁰⁵

d) Se facilitará en lo posible a los que carezcan de ropa, útiles, meriendas y demás medios necesarios para que puedan cumplir la obligación escolar...”¹⁰⁶.

De esta manera, el texto constitucional no sólo le asigna un papel central al derecho de la educación sino que hace hincapié en los mecanismos que deberán efectivizarlo. Esto adquiere mayor relevancia en las cláusulas que hacen mención al tema del financiamiento del sistema. La máxima norma establece que *“la dirección y la administración de la enseñanza pública serán costeadas (...) con el 30% como mínimo de las rentas generales de la provincia y con los demás recursos que se establezcan. Las Leyes referentes a recursos escolares serán permanentes y en ningún caso podrá rebajarse la asignación o presupuesto del año inmediato anterior”* (Art. N° 272). En la misma línea, el Artículo N° 275 afirma que *“los recursos destinados a educación serán entregados sin intermediarios no discriminaciones, y no podrán distraerse para otros fines bajo pena de destitución”*.

Respecto al gobierno de este sistema, se establece que el CPE será quien ejerza *“la dirección técnica de las escuelas, la inspección y la vigilancia de la enseñanza común, especial y particular”* (Art. N° 264). Este organismo se constituye en un ente *“autárquico, integrado por representantes de docentes en actividad, de consejos escolares¹⁰⁷ y del Poder Ejecutivo”* (Art. N° 265). De esta forma, la autarquía garantizada por esta norma pretende reforzar una gestión verdaderamente independiente en el campo de la educación.

¹⁰⁵ De esta manera, se establece el principio de obligatoriedad para todos los sectores sin excepción alguna. En el art. 259, se afirma la promoción *“de escuelas hogares, urbanas y rurales”* y *“escuelas en donde se a posible conseguir un mínimo de 15 alumnos a fin de lograr una rápida alfabetización”* (Art. N° 261) y *“escuelas destinadas primordialmente a la enseñanza de adultos, aprendizaje de oficios y especializaciones corrientes”* (Art. N° 279).

¹⁰⁶ En el Artículo N° 276 esta concepción adquiere un sentido más profundo: *“La acción de la educación debe prolongarse en el sentido social. Los maestros, los representantes de los consejos escolares y visitantes recorrerán los hogares de los educandos interiorizándose de los problemas de la madre, alimentación, sanidad e higiene, dando consejos y directivas que los allanen”*.

¹⁰⁷ En una elección interna los consejeros escolares, elegidos por el sufragio popular, deciden quien los representará en el ámbito del Consejo. La figura de los consejeros fue pensada para que actúen como nexo entre la gente y el CPE a través del vocal por la comunidad. La provincia está dividida en 8 distritos escolares que son representados por los seis candidatos a consejeros más votados en la elección general; en total este cuerpo está integrado por 48 miembros.

Finalmente, la carta magna incluye al Estatuto del Docente al fijar como atribución de la Legislatura su dictado y reglamentación. La misma deberá regular sobre los “*siguientes derechos: ingresos, estabilidad, ascenso, traslado, vacaciones, escolares, participación en el consejo escolar, perfeccionamiento cultural y técnico, agremiación, rotación, jubilación, asistencia social y estado docente*” (Art. N° 286).

El Estatuto del Docente fue aprobado en 1962, al momento de provincializarse Neuquén, adoptando el régimen nacional. Salvo el intento de sanción de una nuevo Estatuto en 1991, que terminó fracasando, no hubo otras iniciativas en este sentido. Hay que mencionar la modificación que este marco normativo registró en 1984 cuando se redefinieron las funciones de las Juntas de Clasificaciones y la Junta de Disciplina, así como, el sistema establecido para elegir a sus miembros¹⁰⁸.

También existen disposiciones respecto al personal docente en la Ley de Remuneraciones que –salvo el Poder Judicial- entiende sobre la totalidad de la planta de la administración provincial.

Para la gran mayoría de los entrevistados se considera como la “*Ley Provincial de Educación*” aquella que crea y regula el funcionamiento del CPE. De esta forma, la Ley N° 242 de 1961 “*operó como marco legislativo en materia de educación, debido a que no existe en la provincia una ley de educación orgánica, en sentido estricto*” (Dubinowski et. al., 1999: 104).

La Ley N° 242 es muy amplia en cuanto a sus incumbencias. Regula sobre el Consejo-funciones, organización y operatoria-, las Direcciones generales de nivel y administrativas, los Consejos escolares, la obligatoriedad escolar, los servicios sociales escolares y los recursos que tendrá a su cargo este organismo. Para esto último se basa en lo dispuesto por los artículos, antes mencionados, de la Constitución provincial. En este punto, resulta interesante detenerse en aquella referencia constitucional que hace alusión a la autarquía de este órgano de gobierno.

La Ley N°242 establece en su Artículo N° 2 que “*el CPE tendrá plena autarquía técnica y administrativa y desarrollará sus actividades en natural relación de dependencia con el poder Ejecutivo a través del Ministerio de Asuntos Sociales*”. La garantía de independencia del CPE respecto de cualquier organismo se relativiza en este sección. Para aquellos que analizaron el proceso de elaboración y discusión de esta normativa esto respondió a un profundo debate sobre los límites y características de tal autonomía. Para algunos no era sólo técnico-administrativa y sino fundamentalmente política por lo que el Art. N° 2 claramente contradecía la norma constitucional.

La postura que prevaleció fue aquella que interpretaba que la autarquía que declaraba la Constitución no hacía referencia a estas cuestiones y que en ningún momento se pensó un organismo escindido de la estructura ministerial Esta posición sustentaba la necesaria dependencia del CPE respecto a un organismo de control -del Poder Ejecutivo- cercenando las posibilidades de autogobierno del Consejo. El tiempo confirmaría el dominio de esta

¹⁰⁸ De acuerdo con la Ley N°1597/84 se modificaron los artículos N° 9 y N° 62 del Estatuto del Docente y su reglamentación.

postura a través de las diversas regulaciones que impusieron distintas estructuras orgánico-funcionales en el sector, relegando el papel del CPE¹⁰⁹.

Asimismo, esto puede verse en: la creación de las direcciones de nivel que tuvieron desde sus orígenes funciones que se superponían a las atribuciones del CPE, los prolongados períodos en los que el Consejo no funcionó como verdadero órgano colegiado¹¹⁰, las intervenciones durante los gobiernos de *facto* y la creación de diversas “figuras”, como secretarios, subsecretarios o ministros de educación, que establecieron relaciones de jerarquía y dependencia respecto del Consejo.

En cuanto a la educación privada podemos observar el importante lugar que ha tenido en las principales normas del sistema. A nivel constitucional, se la incluye en el sistema educativo provincial -al igual que las escuelas públicas- bajo la inspección y vigilancia del Consejo Provincial de Educación. (Art. 264). Respecto a la Ley N° 242, en uno de sus artículos se establece expresamente que el Consejo “fomentará el establecimiento de escuelas particulares” (Art. N° 6 inc. C).

Asimismo la Legislatura provincial aprobó una ley específica para el sector. La misma data de 1972¹¹¹ y se reglamenta a través del Decreto N° 1.255 del año 1977. En ella se establece el régimen laboral de los docentes de este sector y se detallan las funciones del Consejo en la regulación y control de tales instituciones.

Resulta interesante destacar las funciones de registro y control que debe ejercer el CPE respecto a este tipo de establecimientos. Para ello se establecen dos amplias categorías: “institutos registrados e incorporados” (Art. N° 6). La primera refiere a aquellos en los cuales se imparte enseñanza de acuerdo con los planes oficiales mientras que la segunda da cuenta de los institutos que dictan una enseñanza que no tiene dicho reconocimiento por lo que no pueden acceder al “apoyo económico del Estado provincial” (Art. N° 9). Estos últimos, deberán estar inscriptos en un registro oficial específico y cumplir con “las disposiciones establecidas en la ley y su reglamento” (Art. N° 9). Como veremos en el eje dedicado al sector privado, la heterogeneidad que presentan estos establecimientos -en cuanto a su oferta educativa y organización institucional- y los vacíos legales existentes hacen bastante difícil el ejercicio de contralor por parte del CPE.

Finalmente, la mencionada legislación también define los criterios para la distribución del aporte oficial. Si bien reconoce una amplia participación del Estado en diversos ítems (el pago de sueldos al personal, la prestación de servicios sociales escolares similares a los que amparan a los alumnos de escuelas oficiales y el financiamiento para la conservación y mejoras edilicias) se hace una taxativa aclaración en lo concerniente al aporte para el pago de

¹⁰⁹ Este punto se desarrolla más ampliamente en el eje dedicado a Administración Central de la Educación.

¹¹⁰ A pesar de la creación legal del CPE como cuerpo colegiado con facultades de gobierno, la conducción educativa estuvo en manos de una Dirección General de Educación y Cultura, tal y como establecía las disposiciones transitorias de la Ley N° 242. Al año siguiente se produce la primera modificación a la Ley N° 242 cuando se dispone que “ el gobierno de la educación continuará a cargo de la Dirección de Educación, quién ejercerá las atribuciones del CPE hasta la constitución de este organismo” (Ley N° 314/62). En 1974, una nueva modificación establece que el Consejo desarrollará sus actividades en relación de dependencia con Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia” (Ley N° 856/74).

¹¹¹ Ley N° 695/72.

salarios cuando los institutos no son totalmente gratuitos y cobran algún tipo de arancel. En este sentido, el subsidio será el resultado de una clasificación de los institutos “según el monto de los aranceles que perciban” (Art. N° 37).

Otro punto a destacar es la suspensión que gran parte de esta normativa ha sufrido durante los períodos militares. Tanto la Ley N° 242, como el Estatuto del Docente y la Ley de Enseñanza Privada –al igual que sus reglamentaciones- fueron “interrumpidas” en varias oportunidades como consecuencia de los golpes político-institucionales al sistema democrático de gobierno.

En último lugar, hay que mencionar otras regulaciones que completan esta descripción muy general del marco legal del sistema educativo neuquino. Estas son las leyes que permitieron las transferencias de establecimientos nacionales al ámbito provincial, la incorporación de la provincia al Pacto Federal Educativo y los decretos del Poder Ejecutivo provincial que suspendieron la aplicación de la Ley Federal de Educación en Neuquén.

Cuadro N° 21 - Normativa educativa fundamental de la provincia

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Ejes involucrados	Observaciones
Constitución Provincial		1957 (reformada en 1994)	Política Educativa	En el Preámbulo se garantiza la educación primaria En el Capítulo I de la Sexta Parte se expresan las regulaciones en materia educativa (Desde el artículo 255 al 286)
Estatuto del Docente	Ley Nacional N° 14473	1958	Políticas Laborales	Durante el Proceso Militar se suspenden ambas Leyes por la aplicación de la Ley N° 968/1976) A través de la Ley 956 se confirma el Decreto 922/62 en tanto se declara expresamente acogida la Provincia de Neuquén, hasta tanto se dicte su propio Estatuto, a las disposiciones de la Ley 14.473 Estatuto del Docente , su reglamentación y modificaciones posteriores.
	Decreto N° 922	1962 (modificada por Ley Provincial N° 1597/84)		
Decreto reglamentario del Estatuto del Docente	Decreto Nacional N° 8188 y N° 10404	1959	Políticas Laborales	A través del Decreto N° 922/1962 la Provincia se acoge a las disposiciones nacionales hasta tanto no sancione su propio Estatuto. En 1991 fue aprobado el Estatuto provincial pero fue rápidamente derogado.
	Decreto Provincial N° 922	1962		

Régimen de acumulación de cargos en la APP (Reg. de incompatibilidades)	Decreto Provincial N° 3	1984	Políticas Laborales	Capítulo II establece el régimen de incompatibilidades para el personal docente. En 1992 se elabora un nuevo régimen de incompatibilidades pero es derogado ese mismo año.
Ley de Remuneraciones	Ley Provincial N° 1878	1991	Políticas Laborales	Disposiciones para el salario de la planta de personal (permanente y temporario) del PL y PE. Sección dedicada al personal docente
Consejo Provincial de Educación (CPE)	Ley provincial N° 242	1961 (modificada por Ley N° 314, 856, 991 y 1430)	Política Educativa/ Administración Central de la Educación	Creación del CPE, composición, atribuciones, funcionamiento, de las Direcciones Generales, de los Consejos Escolares, de la obligatoriedad escolar y de los servicios sociales escolares. Durante el Proceso Militar se suspende ésta Ley por la aplicación de la Ley N° 968/1976)
Decreto reglamentario de la Ley sobre el CPE	Decreto Provincial N° 572	1962 (Modificado por el Decreto 996/91)	Política Educativa/ Administración Central de la Educación	
Ley de Educación Privada	Ley Provincial N° 695	1972	Políticas dirigidas al Sector Privado	Establece las Normas sobre el Régimen de los establecimientos privados. Dependencia de los establecimientos privados al CPE. Institutos registrados e incorporados como grandes categorías. Otros ejes: sanciones, personal, sueldos, aranceles y aporte oficial. Durante el Proceso Militar se suspende ésta Ley por la aplicación de la Ley N° 968/1976)
Decreto reglamentario de la Ley de Educación Privada	Decreto Provincial N° 1255	1977	Políticas dirigidas al Sector Privado	
Reglamento Orgánico de Funcionamiento de los Distritos Escolares	Resolución CPE 1738	1986		
Transferencias (nivel primario)	Ley Provincial N° 1100	1978	Política Educativa	Adhiere a la Ley nacional N° 21.809 y transfiere los servicios educativos dependientes del CNE.

	Ley Provincial N° 1277	1981	Política Educativa	Acepta transferencia de establecimientos y unidades educativas de nivel primario
Transferencias (nivel medio y superior no universitario)	Ley Provincial 1881	1991 (Decreto N° 1901/91)	Política educativa/reforma educativa	La Provincia adhiere a los establecido en la Ley nacional 23906/91
Pacto Federal Educativo	Ley Provincial N° 2097	1994	Política educativa/reforma educativa	Se aprueba el PFE en San Juan.
Ley Federal de Educación	Decreto N° 1712	2000	Política educativa/reforma educativa	Se "suspende" la aplicación de la LFE en el ámbito de la provincia.
	Decreto N° 1181	2002	Política educativa/reforma educativa	Se "elimina" la aplicación de la LFE en el ámbito de la provincia hasta la finalización de la administración Sobisch.

Fuente: Elaboración propia en base a información recogida en la provincia

6. LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

6.1. EL PASAJE DEL ORGANISMO COLEGIADO AL ÓRGANO UNIPERSONAL DE GOBIERNO

En la provincia de Neuquén describir y analizar la estructura de gobierno en el campo educativo no resulta una tarea sencilla. Como mencionamos anteriormente, la gestión de la educación ha sido una fuente de disputas permanente entre los diferentes actores que han participado de su definición. Para algunos, el origen de estos conflictos se encuentra en las "limitaciones que impone la Ley"¹¹³, dado que a diferencia de otras áreas de gobierno la educación -desde el mismo momento de la constitución del sistema- ha tenido una Ley Provincial que regula su gobierno y sus lineamientos generales, resultando difícil su adaptación y modificación cuando las "condiciones histórico-políticas cambian"¹¹⁴. Para otros, se trata sólo de "hacer respetar la Ley" y "cumplir lo dispuesto por la Legislatura y la Constitución"¹¹⁵.

¹¹² Con esta noción Susana Vior (1999) hace referencia a los procesos de creciente centralización del poder -concentración de decisiones en el Ejecutivo- en los órganos colegiados a cargo de la conducción de los sistemas educativos provinciales.

¹¹³ Expresiones de un actual funcionario del CPE. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹¹⁴ Expresiones de una docente-investigadora de la Universidad Nacional del Comahue. Entrevista realizada en junio de 2002.

Actualmente existe una **Secretaría de Estado de Educación**, como máximo órgano de gobierno en el área. De ella depende el **Consejo Provincial de Educación** que está conformado por el conjunto de direcciones provinciales y generales -pedagógicas, técnicas y administrativas- que tienen a su cargo el funcionamiento del sistema. Por otra parte, el **Consejo** es en sí mismo un *órgano colegiado de gobierno* conformado por representantes del Poder Ejecutivo, de los docentes y de los Consejos Escolares. Según lo establece la Ley N° 242 en su artículo N° 3 componen el Consejo “*un Presidente y dos vocales, uno perteneciente a las ramas inicial, primaria y especial y otro para las ramas técnica, media y superior, designados por el Poder Ejecutivo; dos vocales elegidos directamente por los docentes en actividad, uno de ellos perteneciente a la rama inicial, primaria y espacial y el otro a las ramas técnica, media y superior; y un vocal en representación de los consejos escolares*”. Este doble carácter del Consejo debe ser debidamente distinguido a fin de entender las sistemáticas y complejas modificaciones que ha sufrido históricamente la estructura gubernamental del sector.

La creciente burocratización del CPE, producto de la ampliación del sistema educativo provincial, y la centralización del poder operada a través de los cambios en el organigrama, fueron diluyendo el poder de decisión del Consejo como cuerpo colegiado de gobierno de la educación. De esta manera, se fueron limitando las potestades que la Constitución Provincial fija para dicho órgano. La práctica política fue cristalizando una directa dependencia del Consejo Provincial hacia el Poder Ejecutivo. Fue un proceso histórico en donde dicho Poder logró conquistar las principales funciones que hacen al manejo de la administración del sistema.

6.1.1. LA SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN EN LA PRIMER GESTIÓN DE SOBISCH

Al inicio de su gestión, en 1991, Sobisch produce un primer cambio en el organigrama ministerial eliminando el Ministerio de Educación que había funcionado bajo la gobernación de Salvatori y dejando como máximo responsable de la gestión educativa al presidente del CPE. A partir de esta decisión, esta última figura comienza a integrar el gabinete provincial sin que ninguna autoridad ministerial intermedie su vínculo con el Gobernador. Durante los primeros meses, las críticas a la gestión empezaron a hacer un fuerte hincapié en la falta de ejecutividad que tenía el cargo de Presidente del Consejo en tanto el conjunto de decisiones seguían tomándose colectivamente a través del cuerpo colegiado.

Es así que, cuando en diciembre de 1992 Sobisch pone al mando del gobierno de la educación a Mario Ever Morán, lo hace produciendo una nueva modificación sobre el organigrama. En el mismo acto de nombramiento lo designa como Secretario de Estado de Educación “a cargo” de la Presidencia del Consejo Provincial de Educación¹¹⁶.

¹¹⁵ *Expresiones de un asesor de un Diputado provincial. Entrevista realizada en junio de 2002.*

¹¹⁶ *Asume a través del Decreto N° 3104/92 y por una nueva Ley de Ministerios (1993/92) es designado “a cargo de la Presidencia del CPE”.*

En este punto resulta interesante analizar la razones que esgrimía el Ejecutivo para justificar la creación de la Secretaría de Educación. De acuerdo con Morán: “(...)la discusión de siempre giraba en torno de hasta dónde llegan las facultades del Consejo en lo estrictamente administrativo. Nosotros hacíamos una interpretación en donde todo lo que tiene que ver con el acto educativo es facultad indelegable del Consejo pero no la instrumentación de las decisiones. Por ejemplo, el Consejo puede y debe decidir crear una escuela pero instrumentar esa decisión, es decir, poner en funcionamiento toda la estructura administrativa para hacerlo, eso corresponde a las áreas técnicas administrativas que son el soporte de la decisión. El Consejo está para la conducción del sistema no para su administración”¹¹⁷.

A pesar de esta clara distinción de funciones veremos más adelante cómo “la conducción de sistema” difícilmente puede estar en manos del cuerpo colegiado cuando los sistemáticos cambios de organigrama, y con ellos las funciones de cada dependencia ligada a la administración de la educación, redujeron ampliamente las incumbencias de aquel órgano.

Asimismo, la condición no docente del sistema educativo neuquino de Morán debía haberle impedido constituirse en Presidente del CPE pero la aplicación de la figura jurídica “a cargo” de la Presidencia lo habilitó. Ésta será una de las tantas “sistemáticas infracciones”¹¹⁸ a la Ley N° 242, constituyéndose en una práctica institucionalizada de la política educativa neuquina.

Formalmente, si bien las modificaciones en la estructura ministerial constituyen una atribución del Poder Ejecutivo provincial, no deberían actuar sobre aquellos organismos creados y regulados por Leyes provinciales como es el caso del CPE¹¹⁹. Por otra parte, la creación de la figura de Secretario de Estado con amplios poderes en lo atinente a la conducción del sistema educativo infringe el mandato constitucional respecto a las funciones y responsabilidades del CPE. Como observamos en el eje referido al Marco Legal Educativo, las sucesivas modificaciones que va sufriendo la organización gubernamental del sector, en

¹¹⁷ En la entrevista, Mario Ever Morán nos relataba: “históricamente, la Constitución provincial de Neuquén establece que la conducción del sistema educativo provincial debe ser desarrollada y conducida por un Consejo con participación de los docentes y la comunidad. En ese marco se vienen desarrollando las gestiones, con una instancia política que son los Ministerios de Educación y una pedagógica que es el Consejo. Siempre había una zona gris de conflictividad entre hasta donde llegaban las decisiones políticas del sector y hasta dónde, de alguna manera, se avanzaba sobre la autonomía que constitucionalmente, tiene el sistema educativo provincial a través del CPE. En ese momento nosotros evaluamos que el factor de perturbación permanente era la figura de estos dos funcionarios separados: por un lado la conducción política y la participación en el gabinete que era el ministro del área y, por el otro, el presidente del Consejo y el Consejo como órgano colegiado que era el que tenía, según la Constitución, las facultades para gobernar el sistema. Entonces eso nos llevó a hacer una figura que reformula la estructura ministerial al fusionar estos dos cargos en uno solo, en un secretario que asumiera también la presidencia del Consejo”. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹¹⁸ Expresiones de un actor sindical. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹¹⁹ En este marco sería coherente suponer que estas ingerencias del Poder Ejecutivo podrían haber dado lugar a importantes disputas entre los tres poderes del Estado. La Legislatura, al considerar que se estaban avasallando sus facultades legislativas y, el Poder Judicial, al considerar que el Ejecutivo estaba infringiendo una norma con un status legal superior al de un decreto reglamentario. Más esto no es lo que parece haber sucedido en el caso neuquino.

términos de las relaciones de dependencia y subordinación que se van estableciendo entre el Poder Ejecutivo y el CPE, permiten identificar una tendencia hacia la centralización y burocratización en el gobierno de la educación.

6.1.2. EL MINISTERIO DE GOBIERNO, CULTURA Y EDUCACIÓN Y LA SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Cuando en diciembre de 1995 asume Felipe Sapag un nuevo mandato gubernamental, lo hace produciendo una modificación en el organigrama del sector educativo. Anula la Secretaría de Educación que venía funcionando en la gestión anterior y crea el Ministerio de Gobierno, Cultura y Educación del cual depende el CPE. De esta manera, el Consejo no participa directamente en el gabinete provincial sino sólo a través del titular de la cartera ministerial.

Resulta importante destacar que durante esta gestión la mayoría oficialista dentro cuerpo colegiado se vio reforzada por la elección en el cargo de vocal por la comunidad de un dirigente del MPN, Juan Villegas, que acompañó con su votó al oficialismo en las resoluciones más cuestionadas del Consejo. Esta situación puede haber colaborado en profundizar el conflicto con los docentes en tanto este órgano ya no podía constituirse en una ámbito para el acuerdo y la negociación cuando la relación de fuerzas se había vuelto tan asimétrica.

Hacia mediados de 1997, con el acuerdo entre el gremio y el gobierno, se produjo una importante reestructuración en el área educativa. Se creó la Subsecretaría de Educación dependiente del Ministerio de Gobierno, Cultura y Educación y se nombró a un nuevo Presidente del CPE. De esta forma, la Subsecretaría sería la responsable directa de administrar el sistema y la presidencia del Consejo se encargaría de las relaciones con el gremio dentro del cuerpo colegiado. Esto parece confirmarse con las expresiones del entonces Presidente del CPE, Guillermo Viola: *“éramos dos personas muy diferentes, dos figuras diferentes en las acciones y en el modo de plantear la política educativa. El sector gremial me aceptaba porque era dialoguista y no rupturista”*¹²⁰. En definitiva, como en la gestión sobichista, el cambio en el organigrama le permitió al Poder Ejecutivo poner una figura por sobre la estructura del CPE limitando las atribuciones del mencionado cuerpo.

Finalmente, es importante mencionar que durante la última etapa de esta gestión, adquiere relevancia la Dirección Provincial de Planeamiento, a cargo de Nora Yentel¹²¹, quién intentará llevar adelante un nuevo Plan Provincial, a la manera del PEP¹²². Lamentablemente, el contexto de conflicto y la indefinición respecto al grado de aceptación que la propuesta guardaba en torno a la Ley Federal de Educación, provocó su pronta desactivación y el alejamiento de Yentel del ámbito del CPE.

¹²⁰Entrevista realizada en junio de 2002.

¹²¹ Es importante mencionar que Nora Yentel había participado en los equipos técnicos tanto de las experiencias del EMER y EMETA como del conocido PEP.

¹²² Este plan será desarrollado más extensamente en el eje de Políticas Pedagógicas y Curriculares.

6.1.3. NUEVAMENTE, LA SECRETARÍA DE ESTADO DE EDUCACIÓN

Una vez iniciada su segunda gestión, el Gobernador Jorge Sobisch puso en funcionamiento un nuevo organigrama ministerial, que en el área educativa implicó la creación de la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte y la Vicepresidencia del CPE. Ninguna de estas figuras se encuentran previstas en las disposiciones de la Ley N° 242, por lo que gran parte de los sectores no oficialistas interpretaron tales acciones como un “*nuevo avance del Poder Ejecutivo por sobre la Ley de Educación*” ¹²³.

Las medidas tomadas por la gestión educativa respecto a la Ley Federal de Educación volvieron a conformar un escenario de disputa con los docentes. Cuando la situación se hizo insostenible se produjo un recambio de funcionarios y una nueva reestructuración en el organigrama. Se redefinieron las funciones de la entonces subsecretaria y presidente del Consejo dejándola solamente con el cargo en el órgano colegiado. Esto implicaría no sólo un recorte importante en sus poderes y responsabilidades sino el inicio de un cambio en la orientación de la gestión educativa.

Es así que la Subsecretaría pasa a llamarse de “*Gestión Educativa*” y asume importantes funciones en la administración del sistema educativo. Como su responsable, es designado el contador Rodolfo Kaiser, un personaje del riñón del sobischismo, que en su extensa trayectoria dentro del gobierno provincial siempre supo desempeñar cargos vinculados a la administración estatal¹²⁴. Resulta importante tener en cuenta que en ese momento se aprueba una Resolución¹²⁵ del Jefe de Gabinete por la cual se asignan todas las facultades de administración de recursos materiales y humanos al nuevo funcionario. Según expresaba un actor entrevistado, “*esto significaba ser el exclusivo administrador de lo pedagógico, ya que hasta los sumarios y las designaciones docentes pasaron al área administrativa*” ¹²⁶.

A principios del 2001 una nueva Ley de Ministerios crea la figura de Secretario de Estado de Educación pero no se cubre, sólo se nombra “a cargo” al secretario de Producción y Coordinación, el Ing. Fernández Dótzel. Aquí la Secretaría de Estado de Educación pasa a integrar nuevamente, como en la primer gestión de Sobisch, el Gabinete Provincial.

Como mencionamos en un eje anterior, a mitad de año y como consecuencia del alto desgaste que había sufrido la figura de Chrestia, se produce un nuevo recambio de funcionarios. Asume como Secretario de Estado de Educación y Presidente “a cargo” del CPE, el Lic. Mario Pilatti. Al igual que en la primera gestión sobischista, la estrategia de poner en ambos cargos a una misma persona responde a la necesidad de darle unidad y fuerte ejecutividad a la conducción del sector.

En este punto resulta interesante entender cómo funciona la Secretaría de Educación en el vínculo entre el CPE y el Poder Ejecutivo. De acuerdo con las expresiones del Lic. Mario

¹²³ *Expresiones de la Diputada Santarelli. Entrevista realizada en junio de 2002.*

¹²⁴ *Fue Director de Administración de la Secretaría General de la Gobernación, Director General de Administración del Consejo Deliberante de Neuquén, y Director General de la Función Pública.*

¹²⁵ *Resolución N° 020/01.*

¹²⁶ *Entrevista realizada en junio de 2002.*

Pilatti: “el Secretario de Estado o el Ministro de Educación lo que hace es el enlace entre el cuerpo colegiado, el ente descentralizado y el gabinete provincial. En este caso el Secretario de Estado también está a “a cargo” de la presidencia del CPE con lo cual ese enlace es directo. En los hechos y por el juego de mayorías que hay para la composición del cuerpo colegiado el Poder Ejecutivo tiene una razonable certeza de que tiene predominancia. En la medida en que el Poder Ejecutivo designa un presidente y designa un vocal por la rama inicial, primaria y especial y otro por la rama media, adultos y superior esto genera tres votos seguros en el Consejo. Entonces el Ejecutivo siempre tiene garantizada la mitad y como el presidente tiene doble voto se tiene la seguridad de obtener la mayoría en el cuerpo colegiado. Además hay otros mecanismos, como la posibilidad de sacar normas ad-referendum que todavía refuerzan la posición predominante del Ejecutivo en la conducción del sistema educativo”¹²⁷.

Dentro de esta misma lógica el contador, Rodolfo Kaiser queda a cargo de la recientemente creada Unidad de Coordinación Educativa. En los hechos esto significa una ampliación de las prerrogativas e incumbencias que ya tenía en la “administración del sistema educativo neuquino”¹²⁸. La totalidad de los procesos administrativos quedan bajo la órbita de este funcionario, que responde directamente al gobernador. Es importante tener en cuenta que luego de los intentos de desconcentración administrativa (a través de los distritos escolares y las escuelas) que se sucedieron durante la segunda mitad de la década del '80, los procesos administrativos fueron recentralizándose en el CPE. En este sentido, la generación de esta unidad de conducción general administrativa del sistema en el ámbito del Consejo resulta quizás la máxima expresión de este proceso centralizador.

Como contrapartida a esta fuerte orientación administrativista que parece adquirir la gestión del CPE se producen cambios en la vicepresidencia y vocalías del Consejo. Asume el primer cargo Cristina Storioni -una profesora de nivel inicial con experiencia en puestos de gestión pedagógica en el CPE¹²⁹- que mantiene buenas relaciones con los docentes y con los vocales gremiales.

Respecto a los nuevos vocales por el Poder Ejecutivo también reconocen una amplia trayectoria dentro del sistema educativo y mantienen un fluido vínculo con los

¹²⁷ Siguiendo sus expresiones: “no es el Secretario sino es el presidente del Consejo el que puede ejercer tales atribuciones. Para dictar Resoluciones ad referéndum debe mediar alguna justificación de urgencia. En la práctica se ha usado muy ampliamente.(...) No hay norma que regule cuáles son estas situaciones de emergencia. Cuando hay motivos que justifiquen cierta premura para resolver un caso, lo puede resolver el presidente sacando una Resolución que sigue la misma numeración que las Resoluciones que saca el cuerpo colegiado. Esa Resolución el presidente tiene la obligación de ponerla a consideración del cuerpo en la primer reunión posterior. Lo que pasa es que con un sólo voto que tenga ya queda firme la Resolución y pesa igual que una Resolución del cuerpo colegiado. Entonces esto refuerza la mayoría que tiene el Ejecutivo o la figura de presidente. Pero lo que no puede hacer el presidente es tomar decisiones que se plasmen en normativas que no sean votadas por el cuerpo colegiado. Y esto le introduce un grado de transparencia y una posibilidad de control muy importante a la gestión que creo que es la función más importante que tiene el cuerpo colegiado”. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹²⁸ A través del Decreto N° 1.720/01 desaparece la Subsecretaría de Gestión Educativa y se crea la Unidad Estratégica de Coordinación Educativa. La misma tiene bajo su responsabilidad “todas las áreas de servicios que apoyan la labor del Consejo” tales como, la administración -que incluye despacho, legales, RRHH, contaduría, etc.-, la gestión de los servicios sociales escolares -becas, refrigerio y comedores- el mantenimiento edilicio de todos los establecimientos y las obras de remodelación y creación de escuelas.

¹²⁹ Antes de ser designada vicepresidenta del CPE se venía desempeñando desde el inicio de la gestión sobischista como vocal en representación del Poder Ejecutivo de la rama inicial, primaria y especial y, entre 1993 y 1996, había sido Directora del Nivel Inicial.

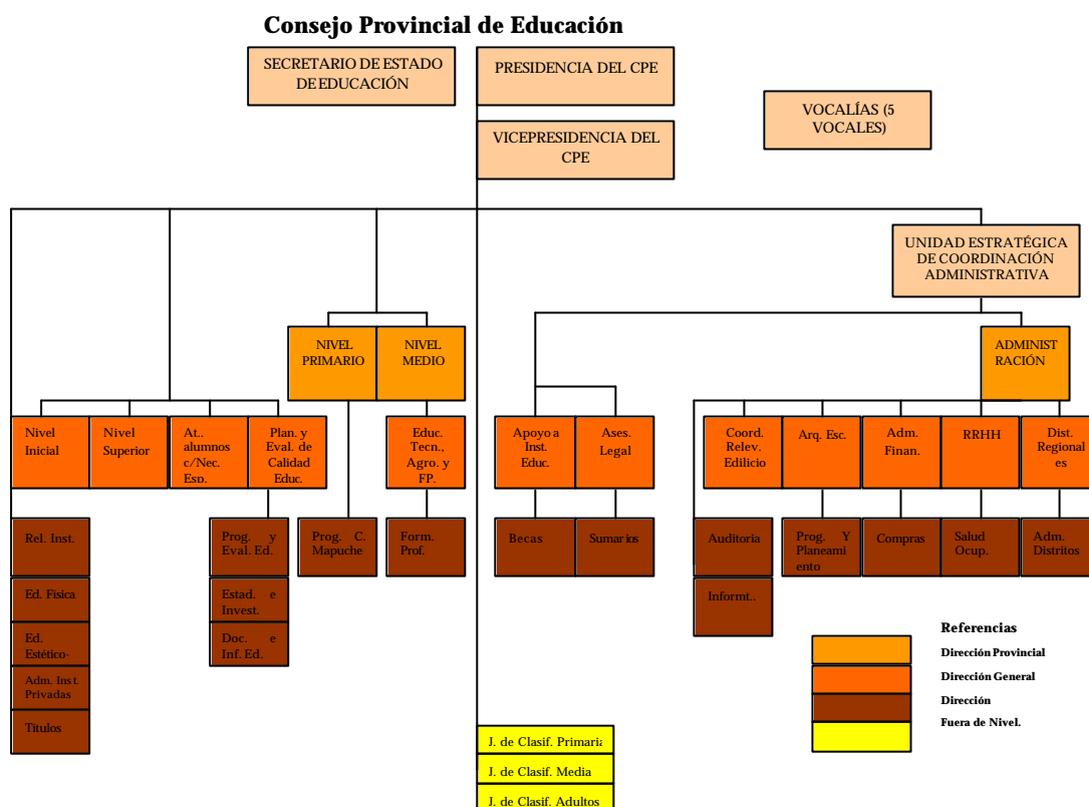
representantes sindicales. De esta manera, en la vocalía por la rama inicial, primaria y especial, es convocada Eva Chaquirez una profesora que venía desempeñándose como supervisora del nivel inicial. Y en la rama media, técnica y superior, es designado Guillermo Viola¹³⁰, quien ya había asumido importantes cargos en el ámbito del CPE. Finalmente, en cuanto a los vocales por los docentes, y como viene sucediendo históricamente, asumen dos representantes del gremio ATEN. Si bien expresan una actitud de clara oposición a algunas políticas educativas de la gestión sobischista mantienen buenos vínculos con algunos funcionarios oficialistas en especial aquellos que se ocupan de las áreas pedagógicas. Si bien esto permitió avanzar en algunas áreas de trabajo, cuando por algún motivo el conflicto docente se desata, la relación se polariza y las posiciones se vuelven monolíticas e intransigentes.

Con la llegada de los nuevos funcionarios también se producen importantes modificaciones tanto en las direcciones pedagógicas como en las técnico-administrativas (tales como la de Planeamiento Educativo y la de Enseñanza Privada). En cuanto a las primeras, será la vicepresidente del CPE la que ejerza una mayor influencia en las designaciones de sus responsables, mientras que en las segundas, el nuevo Secretario de Educación designará a personas de su máxima confianza y que comparten su perfil profesional.

De esta manera, los cambios descritos cristalizan una división entre las funciones pedagógicas y administrativas del CPE. Tal división no involucró una distribución de poder en términos equivalentes, fueron los aspectos administrativos del sistema los privilegiados. Esta situación encuentra explicación en el peso decisivo que asumieron las nuevas designaciones en la estructura funcional del Consejo.

¹³⁰ Por su pasado "amarillo", su designación como vocal, fue interpretada como una "traición" para algunos sapagistas y una "jugada oportunista" para algunos sobischistas entrevistados. Este fue el único caso que pudimos registrar de un funcionario que participara en ambas gestiones, lo que expresa la fuerza de la división interna dentro del MPN.

Diagrama 2 – Organigrama del Consejo Provincial de Educación



Respecto al órgano colegiado, a principios del 2001, en la votación realizada por los consejeros escolares se elige como vocal por la comunidad a un docente perteneciente a ATEN. Es así que Pablo Grisón, un profesor de educación física, asume luego de un prolongado período en el que dicha representación había estado en manos del oficialismo. Esta incorporación en el Consejo redefinirá las relaciones de poder entre el gremio y el gobierno y explicará parte de los cambios de funcionarios que el Poder Ejecutivo operó en este órgano. En este sentido, el reemplazo de los vocales por el Poder Ejecutivo que mencionamos anteriormente, buscó mejorar el vínculo con el gremio ahora que contaban con tres votos para definir las decisiones del Consejo.

De esta forma, si bien el oficialismo debió desarrollar una estrategia para sopesar los cambios en el Consejo, las reestructuraciones en el organigrama le permitieron concentrar las funciones técnico-administrativas bajo la dependencia de la Secretaría de Educación. En cuanto a las direcciones estrictamente pedagógicas si bien en su mayoría responden a la vicepresidencia del Consejo formalmente dependen del Secretario de Educación.

7. LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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

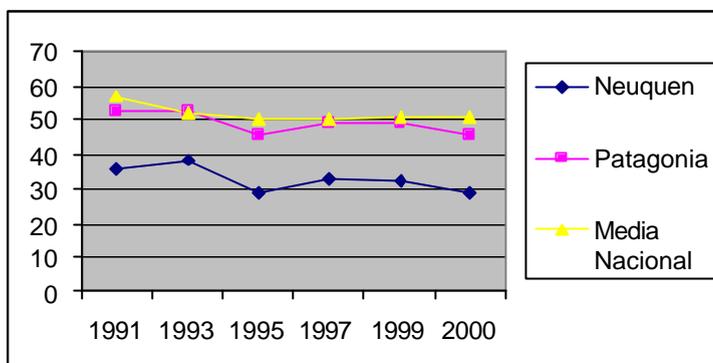
La cuestión presupuestaria ha adquirido a lo largo de los últimos años una significativa centralidad en la definición de las dinámicas que participan en la conformación del sistema educativo provincial, evidenciándose como una cuestión cardinal al momento de analizar el desenvolvimiento del sector. En este sentido, la lógica que describe el gasto educativo no puede comprenderse adecuadamente si no se la vincula con las tendencias que registran las finanzas provinciales y el contexto político en el cual se inserta esta jurisdicción.

A modo de contextualización, cabe destacar que Neuquén es, luego de la Ciudad de Buenos Aires, la segunda provincia que menos comprometidos tiene sus ingresos con respecto a aportes provenientes de la masa coparticipable del Estado nacional. Al mismo tiempo que es la tercera provincia con mayores ingresos del Estado provincial por habitante.

En efecto, como puede verse en el Gráfico N° 4 el porcentaje de recursos que la provincia recibe del gobierno central es marcadamente menor que lo que registra la media regional y nacional¹³¹.

¹³¹ En este punto es importante destacar que durante la primera gestión de Jorge Sobisch (específicamente en 1992) la provincia recibe una importante cantidad de fondos provenientes del pago de una deuda que el gobierno nacional tenía con esta jurisdicción. Resultan gráficas las palabras de un actor entrevistado: "Se cobró casi un presupuesto provincial. Fueron recursos extraordinarios que se inyectaron y que rápidamente se gastaron"¹³¹. Si bien no pudimos corroborarlo, para algunos entrevistados gran parte de estos fondos se utilizaron para financiar el aumento salarial de los empleados públicos provinciales que llevó el haber mínimo a los \$500. También, de acuerdo con otros comentarios, se utilizó para concretar diversas obras públicas.

Gráfico N° 4 - Ingresos que recibe la provincia del Gobierno Nacional como porcentaje de los ingresos totales de la provincia



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

Esta situación de relativa autonomía económica de la provincia respecto de la Nación se debe a que gran parte de sus ingresos provienen de las regalías que recibe el fisco provincial por la explotación hidrocarburífera en su territorio. En un porcentaje menor, parte de sus recursos provienen de tributos propios (Cuadro N° 22).

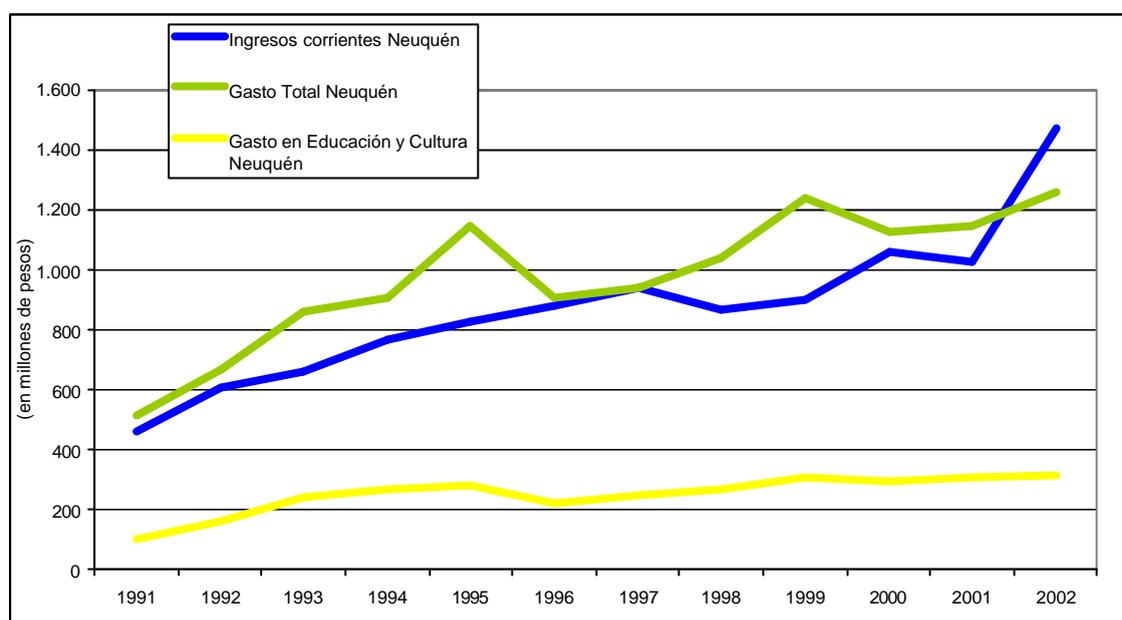
Cuadro N° 22 – Ingresos provinciales según fuente de recursos (1991-2000)

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
INGRESOS CORRIENTES	459,589	611,041	663,981	768,100	829,139	882,330	941,440	870,447	901,194	1,063,274
. Tributarios	225,400	306,760	353,870	385,030	383,960	415,341	457,168	491,123	467,386	475,096
- De Origen Provincial	51,524	82,049	94,362	116,015	127,250	132,708	140,177	169,465	155,600	164,318
- De Origen Nacional	173,876	224,711	259,508	269,015	256,710	282,633	316,991	321,658	311,787	310,778
- Distribución Secundaria (Ley 23548)	116,712	145,411	140,762	152,591	139,282	152,884	173,802	184,995	179,118	182,972
- Otros de Origen Nacional	57,164	79,300	118,746	116,424	117,428	129,750	143,189	136,663	132,668	127,806
. No Tributarios	229,665	295,536	293,396	357,549	366,063	386,285	414,044	337,878	388,702	536,876
- Regalías	173,199	209,999	210,240	237,319	266,428	326,465	345,544	268,864	316,469	470,912
- Otros No Tributarios	56,466	85,536	83,157	120,230	99,635	59,820	68,500	69,014	72,234	65,964
. Vta. Bienes y Serv. de la Adm. Publ.	0	0	0	0	0	17,561	9,632	8,495	16,109	11,421
. Rentas de la Propiedad	0	0	0	0	0	7,272	2,153	7,003	1,841	1,853
. Transferencias Corrientes	4,524	8,746	16,714	25,520	79,116	55,870	58,443	25,948	27,155	38,028
INGRESOS DE CAPITAL	29,467	8,861	10,648	11,086	66,828	26,158	20,657	92,487	59,726	21,050
INGRESOS TOTALES	489,056	619,902	674,629	779,186	895,967	908,488	962,097	962,934	960,920	1,084,324

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

En este contexto debe ser analizado el comportamiento que describen las finanzas de la provincia. El Gráfico 5 expone la evolución de estos parámetros, evidenciando algunas cuestiones centrales: en primer lugar, la provincia presenta una fuerte situación deficitaria. El déficit presenta picos particularmente negativos en 1995 y 1999 (posiblemente relacionados con el hecho de que éstos son años eleccionarios y, por consiguiente, dispendiosos) y cifras casi positivas en 1996 (como veremos, año del fuerte recorte sapagista). Hacia 2002, producto de la salida de la convertibilidad y dado que la provincia extrae buena parte de sus recursos de exportaciones hidrocarburíferas, la brecha entre gastos e ingresos en 2002 se torna favorable para las finanzas neuquinas por primera vez en la década (14.5%, ver Cuadro 23).

Gráfico 5 – Evolución del ingreso corriente, gasto total y gasto en educación y cultura (1)



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

Nota: Los datos del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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

Cuadro 23 - 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	489,1	619,9	674,6	779,2	896,0	908,5	962,1	962,9	960,9	1.084,3	1.038,2	1.475,3
Gasto total	513,1	670,6	863,0	905,8	1.149,7	910,7	938,9	1.040,1	1.243,1	1.110,3	1.146,9	1.261,4
Gasto en Servicios Sociales	266,8	335,2	436,3	469,2	505,9	443,6	461,3	500,6	560,5	540,4	564,5	609,5
Gasto en Educación y Cultura	105,8	165,8	242,2	266,8	281,9	225,5	250,6	265,8	308,5	297,5	308,3	318,6
Déficit*	-4,9	-8,2	-27,9	-16,3	-28,3	-0,2	2,4	-8,0	-29,4	-2,4	-10,5	14,5
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	21,2	18,4	28,6	50,6	59,1	67,8	104,6

* % del ingreso total

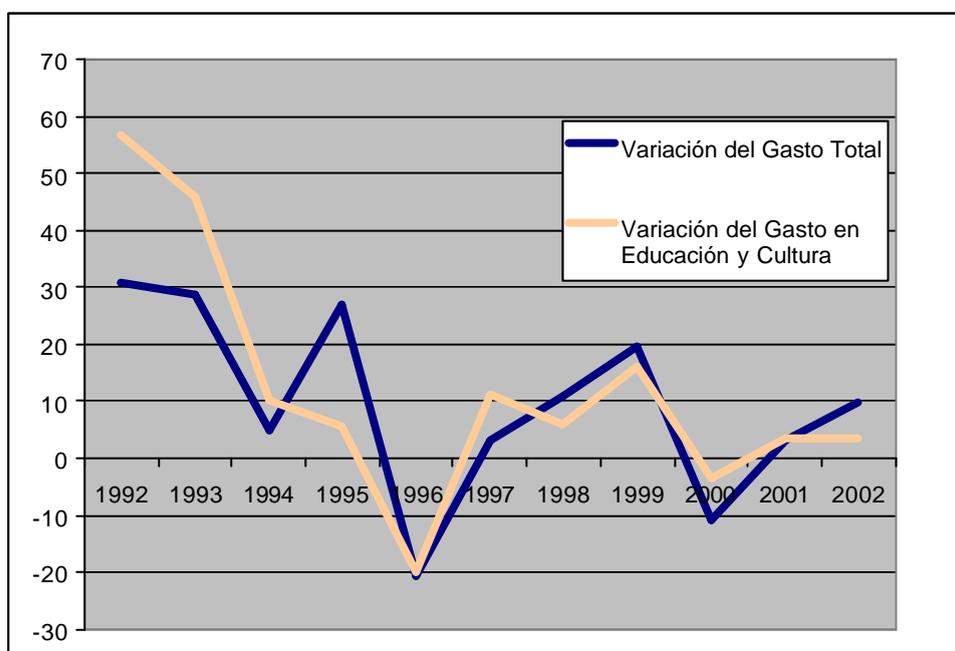
Nota: Los datos de Ingreso Total, Gasto Total, Déficit, Gasto en Servicios Sociales, y Gasto en Educación y Cultura del año 2002 son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía. Se utilizaron datos preliminares de stock de deuda publicados por el Ministerio de Economía.

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; y Stock de deuda provincial; en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm, abril de 2003.

En este contexto el gasto provincial ha descrito una marcada tendencia al ascenso, a excepción del recorte de 1996 y la caída del gasto en 2000. De igual modo, como revela el Cuadro 23, el gasto educativo se triplicó entre 1991 y 2002, pasando de 105.8 millones de pesos al inicio de dicho período a alcanzar un monto global de 318.6 millones al finalizar. Diferentes cuestiones parecen explicar este incremento que, no obstante, ha tenido ciertas variaciones. La significativa tendencia expansiva experimentada hacia 1992 puede relacionarse básicamente con el impacto presupuestario que implicaron las transferencias de los servicios educativos hacia finales de ese año. Tal como se observa en el Gráfico 6, para esa fecha el gasto educativo sube casi un 60%. Otro elemento a considerar son las mejoras en los sueldos otorgadas durante la primera gestión de Sobisch en 1992, así como también hay que incluir la inversión provincial en la reforma que, aunque comparada con la realizada por la Nación puede resultar poco significativa, tuvo su impacto en las finanzas locales¹³².

Gráfico 6 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo



Nota: Los datos del año 2002 utilizados para calcular la variación 2001-2002 del Gasto Total y del Gasto en Educación y Cultura, son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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

¹³² En efecto, en el caso de Neuquén no se puede hablar de consecuencias presupuestarias producto de la expansión de la matrícula a raíz de la extensión de la obligatoriedad que supuso la reforma. Sí es importante indicar que Neuquén es una provincia que registra un alto crecimiento demográfico por la llegada constante de población inmigrante, lo que ayuda a explicar en parte la dinámica incremental del gasto.

El año 1996, bajo la gestión de Felipe Sapag, muestra un momento de inflexión en la tendencia que venía registrando el gasto educativo durante los años previos, ya que es el año en el que se produce el ajuste más importante en el sector y en toda la administración pública provincial. Tal como se ve en el Gráfico 6, este recorte asumió valores del orden del 20% de decrecimiento del gasto educativo, que coincide con un paralelo descenso del gasto total (poniendo en evidencia que en momentos de “emergencia económica” la educación es también variable de ajuste). Luego de este fuerte recorte que realizara el gobernador al inicio de su gestión, se logra en el año 1996 llevar a cero el déficit presupuestario y a apenas un 2% en el año 1997 (Ver Cuadro 23). Posteriormente y hasta la finalización de su mandato, el déficit vuelve a registrar una tendencia alcista llegando a valores similares a los que tenía en el año 1995. La misma propensión al incremento muestran los gastos globales de la provincia, incluido el educativo, que hacia 1999 muestra un aumento de más del 15% (Ver Gráfico 5), el más significativo de la segunda mitad de la década.

En suma, si analizamos el gasto educativo en relación con el gasto total de la provincia (tal como queda evidenciado en el Gráfico N° 5) la proporción de aumento del primero, aun cuando su evolución fue sostenida a lo largo de la década, se ubicó bastante por debajo del porcentaje de incremento experimentado por el segundo, al menos hasta 1999. Coincidentemente tanto en 1995 como en 1999 el gasto se dispara, lo que nos permite relacionar el incremento con el contexto electoral de tales años. Particularmente significativo es el año 1995 que, tal como se muestra en el Gráfico 6, exhibe un aumento del gasto total de casi un 30% mientras que el educativo aumenta apenas un 5%. Por otra parte, resulta llamativo este comportamiento en la administración de Felipe Sapag, que había basado toda su gestión en torno a la idea de la emergencia económica y la necesidad del ajuste fiscal. De hecho durante el año 1999 se registra el mayor nivel de gasto para toda la década con 1.243 millones de pesos.

Si la expansión presupuestaria neuquina de punta a punta de la década tuvo parte significativa de su explicación en el incremento de los ingresos de la provincia (tal como se observa en el Gráfico 5), el recurrente déficit (que alcanzó un pico en 1995 y en 1999 cuando las erogaciones superaron en un 28.3% a los ingresos en el primer año y en un 29.4% en el segundo) determinó que el endeudamiento se convirtiera en el instrumento central para la obtención de los recursos necesarios para llenar esa brecha. En el período 1994-2000 la deuda pública experimentó un incremento del orden del 207%. Durante los años que van entre 1994 y el 1999 la misma crece un 70%, pero se dispara entre ese año y el 2000 incrementándose casi un 82%. Efectivamente, Neuquén es la segunda provincia con mayor crecimiento porcentual de su stock de deuda acumulada, lo cual la sitúa como la octava jurisdicción del país con mayor deuda per cápita.

En efecto, tal como se muestra en el Cuadro 24, el carácter de la evolución del gasto provincial por finalidad demuestra el peso cada vez mayor que fueron ganando los fondos destinados al pago de la deuda pública, representando en el año 2000 un 7% del gasto total y evidenciando una dinámica de crecimiento opuesta a la reducción del gasto total. En este sentido, si analizamos para ese año los distintos componentes del gasto total observamos que la reducción de 114 millones de pesos respecto al año anterior (9%) se debe fundamentalmente a la disminución de la partidas destinadas a servicios económicos (-130%) mientras que la deuda pública sube un 35 %.

Cuadro N° 24 - Gasto público total por finalidad / función. En millones de pesos

FINALIDAD / FUNCION	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Administración Gubernamental	125.4	181.4	218.7	185.8	230.9	205.9	239.5	261.4	277.5	274.5
Servicios de seguridad	35.0	52.2	64.7	70.5	78.8	68.8	72.7	88.9	89.1	92.0
Servicios sociales	266.8	335.2	436.3	469.2	505.9	443.6	461.3	500.6	560.5	540.4
Servicios económicos	76.1	95.8	134.4	154.8	316.8	156.6	147.6	175.7	272.9	143.8
Deuda pública	9.9	6.0	8.8	25.5	17.4	35.8	17.8	13.6	43.2	78.3
TOTAL	513.1	670.6	863.0	905.8	1,149.7	910.7	938.9	1,040.1	1,243.1	1,129.0

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

Por último cabe mencionar que, a diferencia de lo acontecido en otras jurisdicciones, Neuquén no avanzó hasta el momento en el lanzamiento de ningún bono o “cuasi moneda” propia a ser utilizada por el gobierno provincial para financiar parte de sus compromisos y obligaciones. Asimismo, es importante destacar que a pesar de recibir parte de lo correspondiente a coparticipación federal en bonos Lecops el gobierno provincial, no paga los salarios de sus empleados en esta moneda y liquida la totalidad de los haberes en pesos. Los Lecops están siendo utilizados básicamente para pagar a los proveedores del Estado local.

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

En el presente apartado nos detendremos en el análisis del gasto educativo, no ya en términos globales, sino en cuanto a sus principales componentes. La consideración de estas cifras desde la óptica del objeto del gasto, hace evidente que la proporción más significativa del gasto educativo corresponde a gastos corrientes siendo que el porcentaje mayor se dedica, como sucede en todas las jurisdicciones del país, al financiamiento de los salarios. En este sentido, si dentro del gasto educativo global se considera el ítem “personal”, este representa para el año 2000 casi un 86 % del total. Claro que si se tiene en cuenta que las “transferencias al sector privado” también corresponden a los sueldos, en este caso de los docentes del sector subvencionados, el total del gasto destinado al pago de remuneraciones asciende al 91% (Cuadro N° 25). En este punto vuelve a observarse el escaso peso de dicho sector en el sistema educativo neuquino, ya que comparado con otras provincias este porcentaje resulta claramente más bajo.

Cuadro 25 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

Objeto del gasto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
En millones de pesos corrientes										
Total gasto educativo (1 + 2)	103,1	160,0	243,5	262,9	266,7	233,8	237,5	260,5	262,3	275,7
Porcentaje										
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	95,0	98,8	95,7	92,6	96,5	93,2	94,7	96,4	97,8	98,9
1.1. Gastos en personal	87,4	87,4	88,2	87,4	85,9	86,6	86,1	83,9	85,2	85,8
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	7,3	6,5	5,7	6,4	7,9	7,7	7,9	10,2	9,3	8,0
1.3. Transferencias al sector privado	5,2	5,7	5,5	5,5	5,5	5,6	5,5	5,3	5,0	5,4
1.4. Otras transferencias	0,1	0,4	0,6	0,7	0,7	0,1	0,6	0,6	0,5	0,8
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	5,0	1,2	4,3	7,4	3,5	6,8	5,3	3,6	2,2	1,1

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

Respecto a la desagregación del gasto educativo por finalidad o función, en el Cuadro N° 26 los datos demuestran que las erogaciones correspondientes a Educación Básica son las que suponen la mayor porción del total. Dentro de esta categoría, el porcentaje destinado al nivel medio es el que ha reconocido un patrón de crecimiento más significativo, pasando de representar un 21% del total en 1991 a alcanzar un 33% en el año 2000. Esto según los actuales funcionarios del CPE encuentra su explicación en el importante ingreso de alumnos al nivel medio: *"el crecimiento vegetativo de la población esta descomprimiendo el ingreso a la primaria y se traslada la demanda hacia el servicio educativo secundario"* ¹³³.

El gasto en educación superior también registró a lo largo de los años bajo análisis un importante incremento, pasando de representar un 2% del total en 1991 a trepar a un 4% en el año 2000. Esto puede explicarse en primer término por el impacto de las transferencias en 1992 y luego por el incremento que sufrió la demanda de este servicio como consecuencia de los relativos buenos salarios que tienen los docentes neuquinos. La docencia se transformó para muchos en un nicho dentro del reducido mercado formal de trabajo.

¹³³ Expresiones del actual Secretario de Estado de Educación, Lic. Mario Pilatti. Entrevista realizada en junio de 2002.

Cuadro 27 - Gasto Educativo Total por nivel educativo. En porcentaje.

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Neuquén	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	Neuquén	51,1	52,0	47,8	47,7	44,7	42,7	43,2	43,3	41,3	44,0
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Neuquén	21,3	24,6	28,8	30,3	30,4	30,0	29,9	31,0	37,3	33,4
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Neuquén	2,1	2,6	2,9	2,9	3,1	3,0	3,0	3,1	4,4	3,8
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Neuquén	25,5	20,8	20,5	19,0	21,8	24,3	23,9	22,7	17,0	18,8
	Total País	16,9	16,2	18,4	17,9	16,4	16,8	17,1	16,4	14,1	14,2

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

Por último, resulta relevante analizar la fuente de los recursos con los que se financia el gasto educativo. En este sentido, la proporción total de los fondos destinados por la provincia a educación se deriva de Rentas Generales. Los datos surgen del Cuadro N° 28 que muestra que salvo los años más fuertemente vinculados a la implementación de la reforma (1996, 1997 y 1998) los recursos propios siempre tuvieron total preponderancia en el financiamiento del gasto educativo local.

Cuadro N° 28 - Gasto Educativo por fuente de financiamiento. En millones de pesos.

	Gasto total		Transferencias del Ministerio de Educación de la Nación* y de otros ministerios provinciales		Gasto educativo desde el ministerio provincial	
	\$	%	\$	%	\$	%
1991	103.1	100.0	0.0	0.0	103.1	100.0
1992	160.0	100.0	0.0	0.0	160.0	100.0
1993	243.5	100.0	2.0	0.8	241.5	99.2
1994	262.9	100.0	2.6	1.0	260.3	99.0
1995	266.7	100.0	4.1	1.5	262.6	98.5
1996	233.8	100.0	12.1	5.2	221.6	94.8
1997	237.5	100.0	11.8	5.0	225.7	95.0
1998	260.5	100.0	8.1	3.1	252.4	96.9
1999	262.3	100.0	3.0	1.1	259.3	98.9
2000	275.7	100.0	3.1	1.1	272.6	98.9

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

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

7.3 LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA Y EL ESFUERZO POR LA EDUCACIÓN

En primer término, respecto a los aspectos presupuestarios hay que decir que el área educativa en la provincia es el ámbito más importante tanto por la cantidad de personal, que llega prácticamente a la mitad de empleados de toda la administración pública provincial, como por el presupuesto asignado. Es el área de gobierno que mayor presupuesto tiene en toda la administración provincial.

En relación con la formulación presupuestaria, la Constitución provincial de Neuquén determina una importante prescripción normativa, ya que como reza en el Artículo N° 272: *“la enseñanza pública, su dirección y administración serán costeadas con las rentas propias de la administración escolar, con el treinta por ciento (30%) como mínimo de las rentas generales de la Provincia y con los demás recursos que se establezcan”*.

En este punto resultan gráficas las palabras del actual Secretario de Estado de Educación: *“si bien la Constitución consagra una autonomía presupuestaria, en los hechos es muy difícil de llevarla a la práctica, porque un presupuesto es un cálculo de recursos primero y una asignación de gastos después. Cuando el cálculo de recursos no se cumple necesariamente uno tiene que revisar los gastos y es ahí cuando comienzan los problemas de gestión y se relativiza la autonomía”*¹³⁴

En términos concretos, la normativa a partir de la cual los recursos destinados al sector educativo adquiere expresión es el Presupuesto Provincial, que en el caso de Neuquén viene siendo prorrogado desde el año 2000. Es decir que la Legislatura no participa en la aprobación de estos presupuestos desde hace dos años. Para el año 2002 la situación parece agravarse ya que el Ejecutivo ni siquiera envió el Proyecto de Presupuesto a la Legislatura. De acuerdo con el actual Secretario de Estado de Educación, Lic. Mario Pilatti, esto se debe *“a que dada la situación de inestabilidad institucional que hay en el país no estaban dados los elementos para hacer un cálculo razonable de recursos”*¹³⁵. Si bien esta irregularidad puede ser definida comúnmente como excepcional, en el caso que nos ocupa parece transformarse en una práctica institucionalizada y expresa, como se detalló en los ejes anteriores, el marcado desequilibrio de poderes existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo local.

El proceso de formulación presupuestaria, que culmina con el envío del proyecto de presupuesto a la Cámara de representantes, es enviado desde el CPE (presupuestariamente es un ente descentralizado) hacia el Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos, quien se encarga de elaborar el presupuesto para todo el sector público provincial. En el caso del CPE, cuya estructura de gastos se ve determinada casi prácticamente por un componente “rígido” central (representado por los salarios), las formulaciones parecen haber estado ligadas tradicionalmente a la estructura existente, adicionándole los incrementos derivados del crecimiento del sistema.

Si embargo, y en relación particular con las necesidades de control de gasto derivadas de la profundización de la crisis, resulta estratégica la designación del Lic. Mario Pilatti al frente del CPE y, fundamentalmente, el papel que juega en dicho Consejo la Unidad de

¹³⁴ Entrevista realizada en junio de 2002.

¹³⁵ Entrevista realizada en junio de 2002.

Coordinación Educativa a cargo del contador Rodolfo Kaiser. De esta unidad dependen las principales direcciones que se encargan de la administración del sistema educativo neuquino y de la elaboración de los criterios de gasto para cada año presupuestario. A su vez, el Ministro de Hacienda también adquiere en la administración Sobisch un marcado protagonismo.

En este marco es necesario analizar el esfuerzo presupuestario por la educación que llevó adelante la provincia a lo largo de la década. Para ello nos concentraremos en el análisis de algunas dimensiones que den cuenta de esta cuestión. Un primer indicador a observar es el gasto en educación como porcentaje del gasto total (Cuadro 29), el cual muestra una tendencia oscilante. En efecto, si se observan los porcentajes que asume esta variable de punta a punta de la década se ve un incremento de cinco puntos porcentuales que llevan el gasto educativo del 20 al 25%. No obstante, se advierten ciertos años de mayor gasto (1993-1994) en donde el mismo ronda el 28/29% para luego descender. Comparativamente hablando, cabe señalar que el porcentaje del gasto neuquino es superior al de la media de la región aunque inferior a los parámetros nacionales, que han mostrado un incremento porcentual sostenido desde el inicio de la década. No obstante, haciendo un promedio entre 1991 y 2002 se observa que Neuquén se halla en valores cercanos a la media en cuanto al monto del gasto educativo como porcentaje del total.

Un segundo aspecto a observar es el gasto por alumno del sector público, que muestra que a pesar de que el porcentaje del gasto no sea tan elevado como el de la media nacional, el monto que la provincia finalmente eroga por alumno es superior tanto al de la media del país como de la regional. De esta forma, Neuquén se posiciona como la cuarta provincia del país con mayor gasto público por alumno. Sin embargo, si se analiza la evolución del gasto se observa que, luego de Tierra del Fuego, es la segunda provincia que menos ha incrementado su gasto educativo. Por último, si se analiza el gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante se evidencia que este número ha disminuido en forma sostenida entre 1994 (\$ 180.3) y 2000 (\$ 128.3).

Cuadro 29 - 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		
	Neuquén	Total Región Patagonia	País	Neuquén	Total Región Patagonia	País	Neuquén	Total Región Patagonia	País
1991	20,6	21,9	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	24,7	24,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	28,1	24,7	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	29,5	25,1	27,2	2.045,4	1.723,4	996,4	180,3	150,2	174,5
1995	24,5	24,8	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	24,8	22,7	27,3	1.703,6	1.584,5	993,8	134,4	130,1	179,7
1997	26,7	23,8	28,5	1.651,5	1.559,1	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	25,5	24,2	27,9	1.772,3	1.606,6	1.097,9	147,4	140,4	177,1
1999	24,8	24,0	29,5	1.742,9	1.610,6	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	26,3	24,9	30,9	1.794,9	1.661,4	1.164,2	128,3	136,9	196,8
2001	26,9	24,1	30,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2002	25,3	24,6	31,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Nota: El Gasto en educación y cultura, y el Gasto Público Total del año 2002 que se utilizaron son estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía.

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

Concluyendo, se puede decir que a lo largo de la década de los noventa Neuquén ha incrementado a menor ritmo que el promedio del país el porcentaje de su gasto en educación, no obstante lo cual, se encuentra entre las provincias que más dinero destinan al sector.

8 LAS POLÍTICAS LABORALES

Introducimos en la descripción y análisis del conjunto de políticas que en los últimos diez años participaron en la redefinición de las condiciones laborales de los docentes neuquinos resulta una tarea muy compleja. Esto se debe a que la mayor parte de las acciones que intentó llevar adelante el gobierno en este campo fue objeto de múltiples impugnaciones por parte de la oposición partidaria y el gremio docente. Las acciones de protesta y resistencia permitieron en varias oportunidades operar cambios sustanciales en los diseños y objetivos originales de las medidas gubernamentales. Por este motivo, las marchas y contramarchas que registran la mayor parte de la políticas que se describen en este eje deben comprenderse en el marco de dicho proceso de lucha y disputa política.

Ahora bien, antes de introducirnos de lleno en las condiciones laborales de los docentes resulta necesario comprender las características generales de los docentes neuquinos. Uno de los aspectos a destacar es el nivel educativo de los mismos. Prácticamente el 50 % de los docentes poseen título del nivel superior no universitario. Esto se acerca a los valores de la media regional y del conjunto del país. Asimismo, alrededor de un 19 % están dando clases con títulos de menor jerarquía. Por otro lado, los docentes neuquinos y los de la región revelan tener una mayor formación universitaria respecto de lo que se registra a nivel nacional. En parte esto se explica por la gran cantidad de profesionales de otras provincias que han migrado a Neuquén y por el importante papel que cumple la oferta educativa de la Universidad Nacional del Comahue en la formación docente.

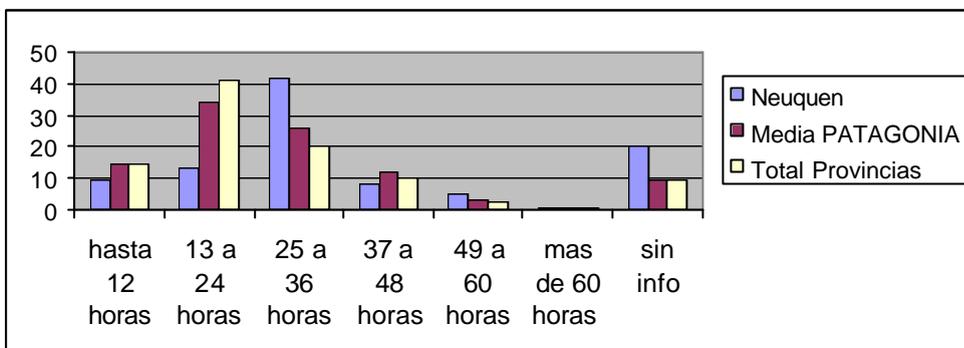
Cuadro N° 29 - Nivel de educación de los docentes de la provincia. En porcentaje.

Nivel Educativo	Neuquen	Media Patagonia	Total Provincias
Primario	0.56	0.51	0.28
Medio incompleto	0.83	0.89	0.47
Medio completo	15.11	15.82	14.86
SNU incompleto	2.78	2.81	3.68
SNU completo	48.10	46.14	51.05
Univ. Incompleto	11.80	11.95	11.19
Univ. Completo	15.05	16.54	12.53
Posgrado comp..	0.30	0.53	0.68
Posgrado incomp.	0.75	0.98	1.34
Sin información	4.71	3.83	3.92
Total	100	100	100

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

Otro elemento que nos permite sumar a la descripción del trabajo de los docentes neuquinos es la carga horaria semanal, especialmente en un sistema en donde el nivel salarial podría suponer que los docentes no estarían dispuestos a trabajar en dos o más turnos. Sin embargo, este no parece ser el caso de los educadores de Neuquén ya que a pesar de percibir relativamente una elevada remuneración (comparado con los docentes del resto del país) más del 40% trabajan entre 25 y 36 horas semanales, es decir, en promedio de entre 5 y 7 horas al día, superando en casi 15 % a la media regional y en un 20% al promedio nacional.

Gráfico N° 7 – Carga horaria semanal de los docentes de educación común.



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

8.1 EL ESTATUTO DOCENTE Y LA LEGISLACIÓN PROVINCIAL

Como mencionamos anteriormente, el Estatuto del Docente que actualmente regula las condiciones laborales de los maestros y profesores neuquinos es el mismo que funciona a nivel nacional desde 1962¹³⁶. Respecto a sus intentos de reforma podemos identificar el proyecto que tuvo lugar en 1991 durante la gestión de Salvatori. En esa oportunidad la Legislatura aprobó un nuevo Estatuto del Docente que recibió importantes objeciones por parte de ATEN. A través de una maniobra poco clara¹³⁷ el gobernador logró, a través de la mayoría legislativa con que contaba el MPN, dejarlo sin efecto¹³⁸.

Como se había derogado el anterior Estatuto y la nueva iniciativa no logró concretarse, los docentes quedaron en una situación de vacío legal. Cuando Jorge Sobisch asume su primera gestión en diciembre de 1991 se firma un acuerdo entre ATEN, el CPE y la Legislatura para retomar el viejo Estatuto y conformar una comisión redactora de un nuevo proyecto. Esto último nunca logró avanzar.

¹³⁶ Véase Cuadro N° 21.

¹³⁷ En dicha ocasión la Legislatura logró aprobar la propuesta pero al no ser publicada en el Boletín Oficial ni reglamentada nunca se convirtió en Ley.

¹³⁸ El argumento del gobernador expresaba los peligros del nuevo Estatuto en tanto se afirmaba que su instrumentación llevaría al quiebre del Instituto de Seguridad Social Provincial.

En cuanto a las disposiciones que fija este marco legal podemos decir que garantiza la estabilidad en el cargo del personal docente, define el régimen de licencias, remuneraciones y jubilaciones y las condiciones de acceso a los cargos docentes. También hay que mencionar a la Ley de Remuneraciones N° 1878 que fija importantes disposiciones respecto a las condiciones laborales de los docentes. En este sentido, hay que indicar que entre sus regulaciones establece el porcentaje de bonificación por años de antigüedad en el sistema, los adicionales según la categorización de las escuelas (condiciones de desfavorabilidad) y el cálculo del premio estímulo por asistencia.

La mayor parte de los Decretos del Poder Ejecutivo y Resoluciones del CPE que intentaron modificar las mencionadas condiciones de trabajo se concentraron en ambas leyes marco. Por eso resulta fundamental tenerlas en cuenta a fin de comprender el orden de cambios en juego cada vez que el gobierno intentó avanzar en políticas de este tipo.

Finalmente, hay que mencionar a las Juntas de Clasificación y Disciplina. Es nuevamente el Estatuto del Docente el que regula su funcionamiento y composición. En este sentido, en el Capítulo V, el Artículo N° 9 de esta norma establece que los miembros que las integren serán cinco (2 por el Poder Ejecutivo y 3 electos por los docentes) y la duración de sus mandatos será de cuatro años. También es importante indicar que cada nivel educativo (primario, medio y adulto) cuenta con Juntas de Clasificación y Disciplinas específicas.

8.2 CONDICIONES SALARIALES DE LOS DOCENTES NEUQUINOS

Las condiciones salariales de los docentes han sido y siguen siendo uno de los principales motivos de preocupación de los diversos actores involucrados en el sistema educativo y en la política provincial en general, sobre todo en el marco de los ajustes y reestructuraciones que se han desarrollado durante el período estudiado. Los docentes representan en Neuquén el 50% de los empleados públicos y la masa salarial en el sistema educativo abarca casi el 92% del presupuesto del sector.

A pesar de las políticas que han tenido al salario docente como variable de ajuste, resulta importante indicar que la provincia de Neuquén es una de las jurisdicciones que liquida a los trabajadores de la educación uno de los salarios más altos respecto del promedio nacional. En el año 1992 se produce un importante aumento salarial para toda la nómina de la administración pública provincial fijándose como remuneración mínima los \$500¹³⁹. Por otra parte, a la aplicación de la bonificación por zona desfavorable fijada para todo el personal público de la provincia (que a partir de diciembre de 1995 se reduce al 20%¹⁴⁰) hay que sumarle un plus no remunerativo para los docentes según la categoría del establecimiento

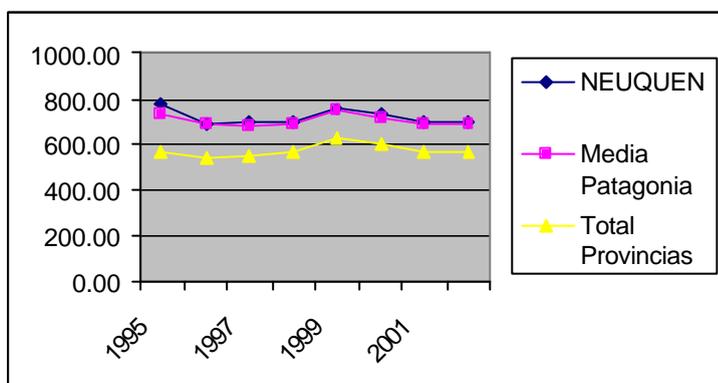
¹³⁹ De acuerdo al actual Secretario de Estado de Educación, Lic. Mario Pilatti: "el gobierno, luego de un conflicto docente muy grande, dio un aumento salarial impresionante. De hecho fue más de lo que ellos pedían. Un poco fijó el piso para toda la década de los '90. La magnitud fue enorme, significó un aumento de 6 millones de pesos sobre la masa salarial mensual y en ese momento la masa docente era de 18 millones. ¡Un aumento del 30% con estabilidad de precios!". Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁴⁰ Decreto N° 0214/95.

educativo (A, B, C y D) y las bonificaciones escalonadas por antigüedad establecidas por el Estatuto, lo que determinan que el salario docente resulte comparativamente elevado respecto de lo que perciben otros colegas del país.

Del Gráfico N° 8 podemos observar que, tomando como base el salario bruto de los educadores del nivel primario, Neuquén registra en todo el período un nivel salarial sustancialmente más alto que el promedio nacional. Esto es compartido por el conjunto de jurisdicciones que conforman la región patagónica. Por otra parte, también se observa que los aumentos y bajas en el nivel salarial entre 1995 y el 2002 mantienen relación con lo que sucedido a nivel regional y nacional. En este sentido, entre 1995 y 1999 son los años en donde se producen las mayores reducciones.

Gráfico N° 8 – Evolución del salario bruto docente. Nivel primario. Maestro Jornada Simple. Enseñanza común.



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

Si se observa el valor del salario de bolsillo del maestro neuquino de nivel primario se advierte que el mismo (\$587.7) es superior al de la media de la región y del país, siendo Neuquén la quinta provincia con mejores sueldo en este nivel. Por el contrario, en relación con el sueldo de los directivos la provincia se ubica por debajo de ambos parámetros, situándose en una posición intermedia comparativamente con el resto de las jurisdicciones.

Cuadro 30 - 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	Neuquén	587,7	692,1	84,9
	Media Región Patagonia	584,5	682,6	85,6
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Neuquén	718,3	845,7	84,9
	Media Región Patagonia	975,8	1176,5	82,9
	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.

Si se compara el salario bruto del docente primario en relación con el salario de un empleado público promedio se observa que, luego de la reducción salarial de 1995 que afectó a todos los sectores de la administración pública, el salario docente no se ha visto beneficiado con ningún incremento (a excepción del aumento del año 1999 que fue luego retirado). Por el contrario, el salario del empleado público promedio se vio favorecido a partir del año 1998 con aumentos sucesivos a partir de esa fecha que representaron hacia 2000 un 20%.

Cuadro 31 - Evolución del salario docente frente a los salarios promedio del sector público y privado y frente a la canasta básica, en pesos corrientes

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario bruto del docente primario	Neuquén	778,6	692,1	692,1	692,1	752,1	692,1
	Media País	564,0	484,7	554,1	565,0	628,6	568,3
Salario del empleado público promedio	Neuquén	1.128,0	981,7	980,7	1.072,9	1.150,3	1.174,7
	Media País	1.035,1	992,0	1.022,8	1.053,0	1.064,5	1.049,6
Salario del empleado privado promedio	Neuquén	1.483,6	1.421,6	1.424,8	1.349,2	1.468,5	1.474,0
	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	Neuquén	72,3	72,0	71,5	72,7	70,0	68,2
	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.

Por último, hay que mencionar algunos elementos que diferencian la situación salarial de los docentes neuquinos de sus colegas del resto del país. En algunas jurisdicciones, como

consecuencia de las crisis que viven los Estados provinciales, el pago de sueldos se realiza través de bonos provinciales o nacionales. En este sentido, la provincia de Neuquén es una de las pocas que liquida los salarios totalmente en pesos. También a diferencia de lo que sucede en otras jurisdicciones, los educadores neuquinos cobran prácticamente en término sus remuneraciones¹⁴¹.

En cuanto al pago del incentivo docente, si bien este beneficio no se inscribe en el escenario provincial sino que fue una cuestión negociada a nivel central, es importante tener en cuenta el impacto sobre el salario de los educadores. En términos generales su peso en la masa salarial no ha sido relevante como sí parece haber resultado para otras jurisdicciones como Misiones, Chaco y Formosa. Justamente, estas últimas son las que registran los salarios docentes más bajos del total de las provincias del país por lo que la bonificación por el fondo de incentivo parece haber tenido un efecto más importante.

Cuadro N° 32 - Incidencia del Fondo de Incentivo Docente en el salario docente provincial

	Incidencia del FONID (en %)
Neuquén	7.73
Media Regional	10.58
Total Provincias	14.97

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

8.3 EL AJUSTE SALARIAL Y EL CONFLICTO DOCENTE: LA REDUCCIÓN DE LA BONIFICACIÓN POR ZONA DESFAVORABLE

Durante el primer gobierno de Sobisch se produce un avance inicial en la reducción del salario docente, a través de la revisión de las bonificaciones por zona desfavorable. El CPE aprueba la Resolución N° 1.240/94 que recategoriza los establecimiento educativos en función de cuatro nuevas zonas. En sus disposiciones formales la Resolución establece “se hace necesario proceder a un reagrupamiento de dichos establecimientos, conforme a las actuales condiciones de infraestructura y de servicios operadas en la provincia”¹⁴².

En igual sentido Morán afirmaba: “las condiciones de habitabilidad en determinadas ciudades del interior de la provincia habían mejorado con respecto a otras épocas en las que se definió el agrupamiento de escuelas”, por lo que no correspondía seguir pagando la bonificación¹⁴³. La medida afectaba, fundamentalmente, a los docentes del interior que percibían una importante porción de dicha bonificación.

¹⁴¹ Si bien antes de la crisis de diciembre de 2001 cobraban antes del 5 de cada mes actualmente lo están haciendo entre el 1er. y el 12. Esto fue confirmado por la mayoría de los actores entrevistados.

¹⁴² Considerandos de la Resolución N° 1240/94 del CPE.

¹⁴³ Diario La Mañana del Sur, 2/09/94.

Para el gremio el nuevo agrupamiento respondía a una necesidad de producir un ahorro en el presupuesto educativo, ajustando el salario¹⁴⁴. Por este motivo, además de las medidas de fuerza, inicia acciones ante la justicia a fin de establecer la inconstitucionalidad de la norma. El Supremo Tribunal de Justicia falla en contra del gobierno suspendiendo la aplicación de la polémica Resolución. En su dictamen expresa que la misma “*lesiona los derechos subjetivos públicos de un grupo significativo de los agremiados a ATEN*”¹⁴⁵.

En 1996, cuando inicia su gestión Felipe Sapag, se produce un nuevo avance en las políticas de reducción salarial, en este caso afectando a toda la Administración Pública provincial. Es así que se establece un recorte del 50% en la bonificación por zona desfavorable. Para Hebe Abdala, en ese momento Secretaria Técnica de la Gobernación, la propuesta oficial resultaba “*definitiva y la única posible en el marco de la emergencia económica que afectaba las finanzas públicas locales*”. En este sentido, para esta funcionaria la responsabilidad de la medida debía asumirla la gestión anterior que “*había aumentado irresponsablemente la masa salarial para el pago de los docentes (en una suma cercana a los 6 millones de pesos) haciendo inevitable el ajuste en los gastos provinciales*”¹⁴⁶.

Para poder entender el impacto de este ajuste hay que tener en cuenta que el porcentaje que se cobraba por zona desfavorable se constituía en un componente histórico del salario de los trabajadores públicos neuquinos, es decir que “*en los hechos era parte del sueldo*”¹⁴⁷. El ajuste también incluyó el congelamiento de la antigüedad, la desaparición de las Jefaturas de Departamento, de las horas no escolarizadas de los docentes de educación física, y la reducción de horas cátedra, entre otras modificaciones.

En una primera etapa el conflicto se *regionalizó* incluyendo a los docentes rionegrinos a través de la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER). En particular, esto debe entenderse por la gran cantidad de docentes de ésta provincia que trabajan en Neuquén. De igual manera, la CTA y ATE se plegaron a los reclamos expresando su rechazo a las medidas de ajuste. Posteriormente, la incapacidad del gobierno para llegar a un acuerdo en el corto plazo, el estallido de otros conflictos que permitieron articular intereses en contra del gobierno, y los efectos de la intervención represiva de la Gendarmería y la Policía a fin de “controlar” la protesta, terminó *nacionalizando* el reclamo de los docentes neuquinos¹⁴⁸.

Respecto a ATEN, el conflicto pareció volver más evidentes las diferencias que existían entre la Secretaria General a nivel provincial, María Eugenia Figueroa, y aquella que representaba a la capital neuquina, Liliana Obregón. El gobierno intentó potenciar estas distancias cada vez que pudo, expresando que los sectores de extrema izquierda dentro de la conducción gremial impedían la concreción de un acuerdo entre las partes.

¹⁴⁴ Expresiones del vocal gremial del CPE, Antonio Richter. *Diario La Mañana del Sur*, 2/09/94.

¹⁴⁵ *Diario La Mañana del Sur*, 28/11/94.

¹⁴⁶ *Diario La Mañana del Sur*, 2/05/96.

¹⁴⁷ Expresiones de un ex funcionario del CPE. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁴⁸ “La repercusión nacional que alcanzó el violento desalojo de las rutas ocupadas, fue aprovechada por el sindicalismo nacional para lanzar un paro en todo el país. Con la consigna de “no a la represión”, los docentes de las demás provincias, darán su apoyo a sus colegas neuquinos con una huelga de 24 horas y numerosas movilizaciones en las principales ciudades argentinas”. *Diario La Mañana del Sur*, 31/05/97.

Durante todo este proceso la Iglesia también cumplió un papel relevante. Desde algunos sectores fue convocado para arbitrar las posiciones en disputa el Obispo de Neuquén, Agustín Radrizzani, aunque esta mediación no llegó a concretarse. Asimismo, la Universidad Nacional del Comahue participó activamente en la lucha de los docentes apoyando las medidas de fuerza del gremio.

En enero de 1997 el gobierno, a través de un decreto¹⁴⁹, decidió mantener la reducción de la zona desfavorable en los salarios de los casi 30.000 empleados públicos y el congelamiento de la antigüedad, prorrogando el presupuesto del año anterior. Esto llevó a los gremios a iniciar el año lectivo con nuevos paros y acciones de protesta. Al igual que el año anterior, junto con ATEN, marcharon ATE, el Sindicato de Empleados del Poder Judicial y la CTA.

La actitud del gobierno fue intransigente. Descontó los días de paro, dictó la conciliación obligatoria, nombró docentes suplentes para reemplazar a los que estaban en huelga y sólo ofreció reintegrar el descuento a los docentes rurales. Pero la participación de los docentes en las “puebladas” de Plaza Huincul y Cutral-Co -en el que el originario movimiento piquetero y la protesta de los educadores se unieron en el reclamo contra las políticas de ajuste- le dio una radicalidad inesperada al conflicto desbordando los pronósticos oficiales que apostaban al desgaste de la protesta. Nuevamente, la intervención de las fuerzas de seguridad y la muerte de una manifestante -Teresa Rodríguez- volvieron a otorgarle visibilidad nacional a la lucha. Finalmente, luego de extensas jornadas de paro, se logró la firma de un acuerdo entre el gobierno y ATEN.

La prolongada lucha mantenida con la gestión sapagista fracturó la conducción del gremio docente, cristalizando distintas facciones internas. Si bien en este esquema Liliana Obregón pareció quedar ocupando las posiciones más radicalizadas, la extensión de las medidas de fuerza y la intensidad que tomó el conflicto cuando se levantaron las comarcas petroleras superó a la misma conducción gremial haciendo muy difícil acordar internamente las posiciones a tomar frente al gobierno.

Hacia fines de 1997 vuelve a reiniciarse el conflicto hasta diciembre de 1998 cuando el oficialismo logra un nuevo acuerdo con el gremio docente que le permite destrabar la disputa después de tres años de ininterrumpida lucha. A partir de este acuerdo el gobierno logra sacar a través de la Legislatura¹⁵⁰ una nueva Ley de remuneraciones que legaliza el recorte salarial por zona desfavorable pero descongela la antigüedad a los docentes¹⁵¹.

Resulta llamativa la posición que sobre este tema tomó la entrante gestión sobischista en 1999. Si bien cuando era oposición, la línea blanca, había presentado un proyecto de ley en el que se mantenía la bonificación del 40% por zona desfavorable y durante todo el conflicto

¹⁴⁹ Decreto N° 01/97.

¹⁵⁰ “El oficialismo pudo hacer posible la sanción de la Ley gracias al apoyo de los legisladores justicialistas. En contra votaron la línea blanca del MPN, radicales y frepasistas”. *Diario La Mañana del Sur*, 14/11/98.

¹⁵¹ ATE estuvo, en todo momento, en contra del proyecto oficialista.

asumió una actitud crítica y de enfrentamiento hacia la administración de Sapag¹⁵², al llegar al gobierno desactiva el tema.

Finalmente, podemos decir que hasta el día de hoy, el ajuste sobre el salario producido por la reducción de la zona desfavorable sigue siendo el más fuerte reclamo que sostienen los docentes y su gremio¹⁵³.

Recuadro N° 3: Algunas particularidades del caso neuquino

La política de la residencia: la ley arraigo

Por las características del sistema educativo neuquino (buenos sueldos, pago en tiempo y forma, cumplimiento del cronograma escolar, etc.) siempre resultó un campo de ejercicio laboral atractivo para los docentes de todo el país. Esto generó una situación de fuerte competencia de cargos entre los docentes locales y aquellos provenientes de otras jurisdicciones. La tradicional política de reconocer los puntajes otorgados por las juntas de calificación de origen fomentó el ingreso masivo de docentes de otras provincias.

En las dos gestiones de Sobisch este problema mereció una importante intervención del Estado. Es así que en 1993 el CPE aprueba una polémica Resolución por la cual los docentes neuquinos adquieren prioridad en el otorgamiento de los cargos en función de su lugar de residencia. De esta manera, la Resolución N° 140 establecía un puntaje mayor para aquellos docentes que podían certificar que su lugar de residencia estaba en la provincia de Neuquén.

Esta medida encontraba justificación en las inequidades que el sistema permitía respecto a los docentes provenientes de otras jurisdicciones, en particular de los rionegrinos¹⁵⁴. Conocida con el nombre de *Ley Arraigo*, la Resolución le otorgaba prioridad en el ingreso a la docencia a los educadores que acreditasen al menos dos años de residencia en la provincia.

En un principio el gremio acordó y apoyó esta medida¹⁵⁵, luego fue cambiando su posición al ver el profundo rechazo que generaba entre los docentes. De esta manera, ATEN afirmaba que *“si bien en apariencia la Resolución defiende los intereses de los maestros neuquinos es indudable que tiene un objetivo político lo que da una idea de cómo se está reestructurando al sector a través de pautas de acción no consensuadas”*. El objetivo político era el ajuste *“en tanto la normativa apunta al doble turno para algunos, a costa del desempleo para otros”*¹⁵⁶.

Paralelamente a las acciones ante la Justicia, el gremio inicia una serie de paros y medidas de fuerza. En diciembre de ese año el gobierno decide flexibilizar las disposiciones de la Resolución exceptuando del requisito de residencia a los egresados de Institutos de Formación Docente de la provincia de Neuquén y quienes hayan cursado estudios superiores en otras jurisdicciones¹⁵⁷.

¹⁵² “Los sobischistas presentaron un proyecto en minoría que difería del oficial por cambios en cuatro incisos y dos artículos, entre ellos mantener la zona en el 40%”. *Diario la Mañana del Sur*, 13/11/98.

¹⁵³ En este sentido, resultan gráficas las expresiones de un actual funcionario del CPE: “fue la única vez que se bajaron los salarios nominales en toda la década del ‘90. Esto tiñó los años de Sapag y, todavía hoy, en los petitorios de los gremios estatales está la restitución del 20%”. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁵⁴ “La medida se fundamenta en el hecho que en los últimos años se observa una fuerte afluencia de docentes extraprovinciales lo que actúa en desmedro de los residentes de Neuquén quienes aparecen postergados en los actos de elección de los cargos”. *Diario Río Negro*, 20/02/93.

¹⁵⁵ En una nota del *Diario Río Negro* del 19/02/93 se indicaba: “El gobierno neuquino en acuerdo con el gremio decide implementar un polémica medida”. (El subrayado es nuestro).

¹⁵⁶ *Diario Río Negro*, 11/03/93.

¹⁵⁷ *Diario Río Negro*, 7/12/93.

A principios de 1994 el Supremo Tribunal de Justicia declara inconstitucional la Resolución N° 140. Dentro de los argumentos que avalaron este fallo se expresaba: “*el Consejo se ha extralimitado en su potestad reglamentaria dándole al criterio de residencia un carácter absoluto y excluyente que afecta al principio constitucional de igualdad*”¹⁵⁸.

En 1995 la situación se vuelve más compleja, ya que como consecuencia del prolongado conflicto que el gobierno rionegrino venía teniendo con los docentes de su provincia una gran cantidad de ellos decide ingresar al sistema neuquino¹⁵⁹. Esto permite justificar una nueva avanzada del gobierno en este terreno, esta vez intentando lograr el apoyo del gremio. Es así que a mediados de ese año se sanciona una nueva Resolución que otorga un mayor puntaje a los docentes que residen en Neuquén. Esta vez aprobada por unanimidad entre los vocales oficialistas y gremiales, la medida logró tener legitimidad política. El gremio argumentó que “*la nueva disposición establece como criterio la residencia laboral por lo no puede compararse con la Ley Arraigo que quería colocarle un alambrado a Neuquén y eso es inconstitucional*”¹⁶⁰.

Las modificaciones que la medida fue sufriendo en el proceso de negociación con el gremio hicieron que los mecanismos de selección finalmente acordados no resolvieran completamente el problema de la inmigración docente.

Es así que en su segundo mandato de gobierno, Sobisch vuelve sobre este tema a través de una nueva modificación a las disposiciones del Estatuto Docente. La Resolución N° 605 dispuso que la confección de los listados debería tener como criterio de selección y prelación alguno de los siguientes requisitos: “*a)Residencia continua en la Provincia durante los últimos cuatro años; b)Graduación del Nivel Medio en Institutos del Sistema Educativo Provincial; c)Graduación de Institutos del Nivel Terciario y/o Universitarios de Instituciones ubicadas en la Provincia de Neuquén*”. Como en la anterior oportunidad, el conflicto volvió a generarse expresando el rechazo a una política considerada discriminatoria¹⁶¹. Actualmente, y por un error administrativo-legal, la aplicación de esta resolución ha quedado suspendida.

El control del ausentismo docente

Otro tema relevante en el campo de las políticas laborales ha sido el control que sistemáticamente ha intentado ejercer el gobierno sobre el ausentismo docente.

En este sentido, se llevaron adelante importantes medidas entre las que hay que mencionar la creación -durante la gestión del Ing. Mario Morán al frente del CPE (1992-1995)- de un nuevo sistema de reconocimiento médico. El mismo buscaba reducir las inasistencias de los docentes y, por ende, disminuir los altos costos implicados en las licencias médicas y en las suplencias¹⁶².

La evaluación de los resultados de la puesta en marcha del nuevo contralor médico no mostró un éxito completo. En este sentido, Morán afirmaba “*si bien ya no existen dudas cuando se presenta un pedido de licencia por enfermedad, no se logró el objetivo esperado de reducción del ausentismo. Sigue siendo un problema económico y educativo importante. Mensualmente se siguen abonando 15*

¹⁵⁸ *Declaraciones del Vocal Marcelo Otharán al Diario La Mañana del Sur, 3/02/94.*

¹⁵⁹ *En una nota del Diario La Mañana del Sur del 6/06/95 se afirmaba: “Los docentes llegan en micros charter desde Río Negro, donde hasta la fecha virtualmente no han empezado las clases porque no se les paga en tiempo y forma a los docentes”.*

¹⁶⁰ *Diario La Mañana del Sur, 7/07/95.*

¹⁶¹ *Según las expresiones de un docente-investigador de la Universidad Nacional del Comahue: “Hay una doble discriminación: se discrimina con el título, ya que vale más el título neuquino, y, segundo, con las condiciones de permanencia porque son cuatro años de permanencia consecutivos en la provincia “. Entrevista realizada en junio de 2002.*

¹⁶² *Un diario local titulaba: “Nuevo sistema para que los docentes falten menos”. Diario La Mañana del Sur, 4/04/94.*

millones de pesos en sueldos y gran parte de este monto corresponde al pago de suplencias¹⁶³. Posteriormente, en la misma gestión se intentó avanzar en igual sentido a través de la creación de una Junta Médica¹⁶⁴. El objetivo era “controlar y aplicar correctamente los dispositivos legales sobre los regímenes de licencias, justificaciones y franquicias de los docentes”¹⁶⁵.

También se pretendió llevar adelante un proyecto denominado “Faltómetro” que fijaba un límite del 3% de inasistencias como máximo para designar suplentes. La medida era aplicable por escuelas y no por docentes y regiría para licencias cortas. La resistencia y el rechazo de los docentes hicieron imposible su aplicación.

Finalmente, durante la actual gestión del Lic. Mario Pilatti al frente del área educativa, se realizó un estudio para analizar el ausentismo docente. El resultado fue un informe que revelaba algunos datos sorprendentes sobre este fenómeno en el sistema educativo local. De acuerdo con el mismo, en el año 2001 se habían gastado 38,7 millones de pesos en licencias de todo tipo (la mayoría por enfermedad) de los que una porción importante implicaron el pago de doble salario (reemplazos). A raíz de estos resultados las autoridades plantearon la necesidad de privatizar el control médico¹⁶⁶ y producir modificaciones legislativas en el Estatuto del Docente y en las leyes provinciales involucradas.

La situación, a pesar de los cambios producidos en el gobierno, todavía tensa con el gremio docente puso un freno a estos avances. De acuerdo con el Secretario de Estado de Educación: “se intentó no avanzar en aquellas reformas que volvieran a activar el conflicto; más bien preferimos concentrarnos en los problemas más urgentes que tiene el sistema”¹⁶⁷.

8.4 EL SINDICATO DOCENTE EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN

Al igual que en muchos de los ejes analizados, resulta imposible comprender la política educativa de Neuquén sin incluir el papel que desempeñó el principal gremio docente de la provincia: ATEN. La Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén registra desde sus orígenes una constante hegemonía en el gremialismo educativo de la provincia: es el único gremio con representación en el Consejo Provincial de Educación y en las Juntas de Clasificación y de Disciplina.

Respecto a su grado de representación en el cuerpo de los trabajadores de la educación podemos decir que de los 16.066 docentes que tiene el sistema educativo neuquino 7110 son afiliados a ATEN. Es decir que casi el 50% de los docentes de la provincia participan de esta organización sindical y colaboran con su financiamiento¹⁶⁸.

¹⁶³ Diario Río Negro, 31/12/93.

¹⁶⁴ Resolución del CPE N° 1.366/94.

¹⁶⁵ Diario La Mañana del Sur, 3/11/94.

¹⁶⁶ Una nota publicada en el Diario Río Negro el 20/05/02 expresaba: “en el gobierno consideran que, como el Estado no realiza los controles debidamente, tiene que ser una empresa externa la que se encargue de monitorear si los docentes están o no enfermos cuando solicitan licencias y hacer el seguimiento de cada caso”. (El subrayado es nuestro).

¹⁶⁷ Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁶⁸ De acuerdo con los datos de la Dirección Provincial de Informática (DPIN), organismo del cual se elaboran las liquidaciones de haberes de todos los empleados públicos, a junio de 2002 los 7.110 afiliados ATEN generaban un

El gremio SADOP prácticamente no tiene peso en la provincia ya que hasta los mismos docentes de establecimientos privados están afiliados a ATEN. En este sentido, llama la atención la afiliación de docentes de escuelas confesionales a este gremio. Según uno de los entrevistados esto se vincula a que ATEN surge a principios de la década del '80, fundamentalmente, por la participación de docentes de escuelas religiosas: *“en Neuquén el gremio es una cosa atípica. Los orígenes de ATEN han sido “religiosos”. Surge del Colegio San José por motivación y por influencia de Monseñor Jaime de Nevares. Hasta hoy en día el domicilio legal de ATEN está en el Colegio San José Obrero de Neuquén que es un colegio religioso saleciano. Luego se fue abriendo y empezaron a participar escuelas oficiales¹⁶⁹”*.

Respecto a la relación entre ATEN y el gobierno provincial podemos decir que, a lo largo de década bajo análisis, ha mantenido de manera permanente elevados niveles de conflicto llegando a puntos de máxima radicalidad durante la gestión de Felipe Sapag, período en el que se llevaron adelante los más fuertes ajustes sobre el salario docente y se intentó de manera decidida la aplicación de la reforma educativa nacional.

Esta variación en los niveles de radicalidad y oposición al gobierno también encuentra parte de su explicación en las características que asumieron las distintas conducciones que tuvo el gremio docente. En este sentido, hay acuerdo entre los entrevistados en definir a la posición de Liliana Obregón como la más dura de todas las conducciones que tuvo el sindicato docente. De hecho, durante su gestión tuvo importantes diferencias con el gremio nacional de los docentes CTERA y su Secretaria General Marta Maffei¹⁷⁰. Como mencionamos en un eje anterior esto llevó a una cuasi fractura interna del gremio y a la generación de diversas fracciones que quebraron el carácter monolítico que hasta ese momento manifestaba tener la organización. Las demás conducciones, como la que llevó adelante Carlos Scarpati y María Eugenia Figueroa, también fueron opositores al gobierno del MPN aunque tuvieron una actitud más abierta al diálogo y la negociación.

Si bien no tenemos datos sobre la evolución de las afiliaciones, diversos actores entrevistados mencionaron que a raíz de los conflictos con el gobierno y por las duras posiciones que llegó a tomar el gremio docente, en los últimos años una importante cantidad de docentes decidieron dejar de aportar a la mencionada organización sindical.

En este marco resultan muy interesantes las expresiones del Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue respecto al gremio y su relación con los docentes neuquinos: *“El apoyo es relativo. Hay momentos en que tiene mucho apoyo: cuando se habla de condiciones de trabajo y salario. Desde ese punto de vista es muy representativo. Pero hay otros momentos en que se reduce mucho esta representación entre los docentes. Hay muchos paros que no tuvieron un gran acatamiento. La representatividad varía a lo*

aporte mensual del Estado provincial al gremio del orden de los \$80.000, lo que equivale a casi 1 millón de pesos al año.

¹⁶⁹ *Expresiones del Presidente del Consejo de Educación Católica de Neuquén (CDEC), Prof. Antonio Zivkovic. Entrevista realizada en junio de 2002.*

¹⁷⁰ *La línea interna de Liliana Obregón denominada “Frente Granate” estuvo distanciada de la línea “Celeste” de Marta Maffei, titular de la CTERA.*

largo del tiempo y de los temas en conflicto. Una cosa es que estén afiliados y otra que sean “participantes” del gremio y sus actividades”¹⁷¹.

Actualmente el gremio controla las Juntas de Clasificación y Disciplina ya que los tres representantes de los docentes son de extracción sindical (ATEN). Si a esto le sumamos que el gremio docente tiene tres vocalías en el CPE, adquiere contundente visibilidad la injerencia del sindicato en el gobierno de la educación. Esto ha llevado a algunos actores a hablar de que el CPE, a pesar de tener formalmente un carácter democrático, en los hechos funciona bajo formas representativas corporativas: *“no hay formas representativas democráticas sino corporativas. Está el gremio y el gobierno. Respecto a la comunidad tampoco existe porque esa representación en el CPE la ganó el gobierno o el gremio, pero nunca un ciudadano común”¹⁷².*

8.5 LA FORMACIÓN Y LA CAPACITACIÓN DOCENTE EN NEUQUÉN

Respecto a la formación de los docentes, la provincia de Neuquén no tiene una importante cantidad de IFD¹⁷³; es la sexta provincia con menor número¹⁷⁴. La mayor parte de los mismos ofrecen carreras para ser maestros de nivel primario e inicial. Prácticamente no existe oferta en estos establecimientos para el nivel medio. Esto explica la reducida cantidad de docentes para dicho nivel de enseñanza, lo que ha llevado a que personas con distinto perfil profesional y formativo pudiesen dar clase aun sin contar con títulos habilitantes.

Más allá de esto, en los últimos diez años ha crecido el papel de la Universidad Nacional del Comahue en la formación de profesores de nivel medio. En particular, en las disciplinas humanísticas, cuenta con una diversificada oferta de profesorado universitarios.

Asimismo hay que mencionar, como consecuencia de la permanente inmigración docente, que una gran cantidad de educadores no están formados en la provincia. En su mayor parte vienen de Río Negro y Córdoba, pero también llegan desde lugares más alejados como Buenos Aires o Catamarca. Como se mencionó anteriormente, este ingreso masivo ha intentado controlarse a través de diversas normativas. Las resistencias que ha interpuesto el gremio obstaculizaron avanzar profundamente en este sentido.

En cuanto a la presencia del sector privado puede decirse que es realmente menor. A diferencia de lo que sucede en otras jurisdicciones, prácticamente, no hay institutos particulares.

¹⁷¹ Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁷² Expresiones del Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue, Lic. Guillermo Villanueva. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁷³ Sólo son 15 Institutos de Formación Docente. También hay que incluir, aunque no dependen específicamente de la Dirección de Educación Superior no Universitaria, a la Escuela Superior de Bellas Artes y a la Escuela Superior de Música porque incluyen dentro de su oferta educativa la formación docente. Finalmente, también funcionan dos institutos pertenecientes al sector privado. Respecto a la distribución de estas instituciones en el territorio provincial: 5 se ubican en Neuquén Capital y el resto se distribuye en el interior de la provincia.

¹⁷⁴ Fuente: Estado de situación de la Formación Docente, noviembre de 1998, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Relevamiento realizado por el PTFD y AP.

Un problema significativo de los IFD ha sido la diversidad y desactualización que presentan sus planes de estudio. Esto ha llevado a la actual gestión en el CPE a iniciar una profunda transformación curricular. Para ello la Dirección de Enseñanza Superior no Universitaria, a través de un convenio, empezó a trabajar de manera conjunta con la carrera de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue. El proceso ha intentado incluir la participación de los docentes, los supervisores y los directores de cada nivel a fin de reducir al mínimo las resistencias con el gremio. En esta línea, el nuevo diseño no incluye -por lo menos formalmente- ninguna disposición vinculada a la Ley Federal de Educación.

Respecto a la capacitación docente, se llevó a cabo un importante esfuerzo durante la gestión de Sapag cuando se estaba aplicando la reforma educativa en la provincia. En dicha oportunidad a través de la Red Federal se ofrecieron una amplia variedad de cursos de perfeccionamiento y actualización. Pero el manejo poco transparente de los procesos de selección de los cursos¹⁷⁵ y una política que fomentó la participación compulsiva de los docentes despertaron el rechazo generalizado de la comunidad educativa. En ese marco la Universidad Nacional del Comahue desarrolla el Foro en Defensa de la Educación Pública del Comahue (FOCODEP) que, como mencionamos en ejes anteriores, brindó una oferta alternativa de cursos a la Red Federal.

Hay que indicar que durante esta gestión se dictó la polémica Resolución N° 597/98 por la cual los planes de estudios de los IFD debían adaptarse a los lineamientos establecidos por la Ley Federal de Educación. La dificultad del gobierno para comunicar las implicancias de esta medida, en cuanto a la reorganización de la planta docente y las horas cátedra, generaron una fuerte reacción por parte de los docentes que temían quedar fuera del sistema. En este sentido, fue muy significativa la resistencia de los profesores de escuelas técnicas y los de la Universidad Nacional del Comahue. Finalmente, esta Resolución quedó derogada.

Durante la actual administración de Sobisch, si bien los cambios de funcionarios produjeron algunas contramarchas en las políticas de capacitación docente, parece identificarse una línea de acción común que permite marcar diferencias con las anteriores gestiones.

Cuando la Prof. Graciela Chrestía estaba al frente del CPE, se aprobó a través de la Resolución 975/01 el Programa Provincial de Capacitación Anual. Desde esta disposición se definieron las pautas generales del Programa y se creó una Comisión Evaluadora de Proyectos de Capacitación y un Área de Capacitación en el marco de la Dirección General de Enseñanza Superior. Esta última dejaba de ser la sede local de la Red Federal y perdía, por ello, la excesiva autonomía que había logrado conformar respecto de las de las políticas educativas del CPE. La propuesta da sus primeros pasos con la primer convocatoria de cursos. Posteriormente, la Resolución N° 994/01 aprobó la oferta seleccionada.

¹⁷⁵ La Resolución N° 949/96 establecía que aquellos interesados en presentar propuestas de cursos de perfeccionamiento debían solicitar el auspicio del CPE. Para ello era necesario cumplir determinados requisitos, entre ellos que los oferentes debían ser instituciones del sistema educativo. Esto llevó a que profesionales particulares tuvieran que "asociarse" con estas entidades. De esta manera, aquellos capacitadores que no tenían forma de conseguir el apoyo de alguna institución quedaban fuera de la convocatoria.

El cambio de gestión interrumpe estas líneas de acción. A fines del 2001, se aprueba una nueva Resolución (N° 1911/01) por medio de la cual se deja formalmente sin efecto aquel Programa Provincial de Capacitación para crear uno nuevo. Asimismo, al igual que en la Resolución anterior se crea una Comisión Evaluadora de Proyectos y se definen nuevas pautas para la construcción del programa y para la presentación de los proyectos.

A pesar de estas idas y vueltas se puede identificar una visión compartida en cuanto al nuevo rol que el Estado debe cumplir en este campo. Según la Directora de Enseñanza Superior: *“la nueva normativa expresa un cambio fundamental en el papel del Estado respecto a la capacitación docente. El Estado siempre fue receptor de ofertas de capacitación y el intermediario era la institución. El CPE se limitaba a legitimar esa oferta con el otorgamiento del puntaje para la carrera docente. Pero con las Resoluciones N° 975 y 1.911 se transforma ese lugar del Estado. Ahora se constituye en demandante de capacitación a través de líneas de capacitación priorizadas”*¹⁷⁶.

La nueva normativa define entonces dos nuevas funciones para el Estado neuquino: la regulación del proceso de capacitación a través de la selección de los cursos y el establecimiento de una política de capacitación a través de un programa provincial. A partir de allí se inicia una nueva convocatoria que al momento de realizar el trabajo de campo de esta investigación ya había sido procesada y estaba a punto de difundir los cursos finalmente seleccionados.

9. RELACIONES CON LA NACIÓN

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

La particularidad de la relación entre la Nación y la provincia de Neuquén adquirió relevancia en la década del noventa, como consecuencia de las importantes transformaciones que en ese período se efectivizaron.

Durante la gestión del Secretario Mario Ever Morán, esta redefinición se evidenció a través de la política de transferencias. Es así que, mediante la firma de un convenio, la provincia de Neuquén recibe los servicios educativos nacionales y sus agentes. De esta forma, según este acuerdo suscripto por Antonio Salonia, en representación de la Nación, y Jorge Sobisch, en representación de la Provincia de Neuquén, ésta última recibe a partir del 1ero. de agosto de 1992 *“las unidades y servicios educativos nacionales y las facultades y funciones sobre las unidades y servicios de gestión privada”*. En este marco pasaron a la órbita provincial los servicios detallados en el Cuadro N° 33.

¹⁷⁶ Entrevista realizada en junio de 2002.

Cuadro N° 33 - Servicios transferidos por nivel educativo

Tipo/Nivel de Educación	Servicios transferidos
Educación Media	1
Educación Superior	3
Educación Inicial y Primaria	1
Educación de Adultos	18
Educación Técnica	14
Educación Agropecuaria	1
Enseñanza Privada	6
Educación Física, Deportes y Recreación (campamentos)	2
Alfabetización Funcional y Educación Permanente	1
TOTAL	47

Fuente: Elaboración propia según información del Convenio de Transferencia.

De acuerdo con el Cuadro precedente podemos decir que en términos absolutos no fueron muchos los establecimientos transferidos. En cuanto a su impacto en el sistema educativo provincial resultó realmente reducido, ya que la gran mayoría de la oferta educativa ya estaba siendo prestada por parte del Estado provincial. Esto confirma las expresiones de los entrevistados en cuanto a que *“la transferencia no se sintió en el sistema educativo local”*¹⁷⁷. Respecto a la enseñanza privada y en función de la poca cantidad de establecimientos particulares que tiene la provincia, su impacto parece haber sido más significativo, aunque tampoco fue considerado por los entrevistados como un hecho relevante. Por este motivo la provincia no puso reparos en la concreción de la transferencia, salvo ciertas condiciones mínimas -bienes transferidos, personal, juicios y deudas, llamado a concursos, títulos y certificados, etc.-, que pudieron ser incorporadas en el respectivo Convenio, no hubo mayores objeciones.

A pesar de estas cuestiones, las transferencias en términos de costos no fueron del todo beneficiosas para la provincia. De acuerdo con el actual Secretario de Estado de Educación, Lic. Mario Pilatti, *“financieramente Neuquén perdió plata, porque como se implementó el sistema dependía de la coparticipación. Lo que pasaba acá era que vos aportabas a esa masa de transferencias según tu índice de coparticipación y recibías según la cantidad de establecimientos transferidos. En el caso de Neuquén lo que aportó por mes a ese fondo era mayor de lo que retiraba. Es decir que hubo una redistribución interjurisdiccional. Y en esa redistribución Neuquén perdió”*¹⁷⁸.

Asimismo, con la implementación de esta política nacional surgieron otros inconvenientes, que a diferencia de otras provincias, no estuvieron referidos al nivel de los salarios docentes. En este sentido, varios actores entrevistados afirmaron que los educadores querían pasarse al ámbito de la provincia porque ésta pagaba mejores sueldos que la

¹⁷⁷ Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁷⁸ Entrevista realizada en junio de 2002.

Nación¹⁷⁹. En particular, las dificultades estaban ligadas a algunos beneficios informales que tenía el personal de los establecimientos nacionales, básicamente una regulación muy laxa y permisiva, producto del escaso control que ejercía el nivel central. En este sentido, un entrevistado expresaba: *“los directores de estas escuelas tenían mucho poder, eran la representación del sistema educativo nacional en la provincia. No sólo se sentían dueños de las escuelas sino que eran autoridades comparables a un Director General del CPE”*¹⁸⁰. En parte esto puede explicarse por ciertas características que habían adquirido algunos establecimientos nacionales, en particular los de enseñanza media¹⁸¹. Por ejemplo, *“el Colegio Nacional San Martín era considerado una escuela de elite porque históricamente iban los hijos de la gente prestigiosa de Neuquén y de los profesionales. En las placas de la escuela se veían los nombres que con los años resultarían mujeres y hombres destacados de la provincia”*¹⁸².

Como en otras políticas llevadas adelante por el gobierno provincial el gremio local se opuso a las transferencias: *“para ellos significaba que la gente iba a quedar sin trabajo porque la provincia no iba a reconocer sus cargos y derechos. Cosa que obviamente no sucedió. Fue todo lo contrario, hasta le dimos un plus para su radicación definitiva en la provincia”*¹⁸³. Uno de los problemas más serios se vinculaba con los planes de estudio y la carga horaria implicada en los mismos: *“funcionaba el currículo N° 1 y el N° 2 . Este “dos” eran horas agregadas a las que oficialmente se daban. Esto hacía que los docentes tuvieran una cantidad enorme de horas. Cada vez que la provincia intentó avanzar en estos planes el gremio se opuso porque consideraba que era avasallar los derechos de los docentes”*¹⁸⁴. Más allá de estas dificultades, los diversos actores entrevistados aseguran que Neuquén *“no sufrió las transferencias”* y que la Nación cumplió con su compromiso y remitió a la provincia los fondos respectivos.

Más allá de este tema, la otra gran cuestión encarada durante la gestión de Morán, a partir de la sanción en abril de 1993 de la Ley Federal de Educación, fue la firma del Pacto Federal Educativo. La aplicación de la reforma a nivel provincial y el acceso al financiamiento dieron cuenta de un proceso complejo y marcadamente conflictivo. La posición de los funcionarios locales expresó desde un primer momento el rechazo a implementar la reforma si la Nación no aseguraba los fondos necesarios.¹⁸⁵.

¹⁷⁹En esta línea un actor entrevistado nos comentó que *“había un ambiente favorable porque se habían atrasado mucho los sueldos nacionales. Es decir, los docentes querían ser transferidos porque significaba un aumento de sueldo importante. A nivel salarial en casi todas las jurisdicciones el ambiente para las transferencias tenía vinculación con un atraso nacional grande.”*. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁸⁰ Expresiones de un ex funcionario del CPE. Entrevista realiza en junio de 2002.

¹⁸¹ También esto se registró en las escuelas técnicas, que aún hoy siguen expresando resistencias a algunas regulaciones provinciales.

¹⁸² Expresiones de la ex Directora de Nivel Medio durante la primer gestión de Jorge Sobisch, Susana Cayuela de Uez. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁸³ Expresiones de la ex presidente del CPE durante la gestión de Felipe Sapag, Fenny Goransky. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁸⁴ Expresiones de un ex funcionario del CPE. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁸⁵ En todos los meses previos a la firma del Pacto Federal Educativo el gobierno neuquino rechazó la posibilidad de suscribirse en tanto consideraba que *“no era claro en cuanto a los criterios para la distribución de fondos a las provincias al dejarlos supeditados a futuros convenios específicos con cada jurisdicción a través de actas complementarias”*. En este sentido, el Secretario de Educación de aquel momento, el Ing. Ever Morán, afirmaba

Al igual que lo sucedido en otras jurisdicciones las negociaciones se centraron exclusivamente en la definición del financiamiento. Según las consideraciones de un docente-investigador de la UNC, *“la provincia tenía el claro objetivo de aprovechar los fondos provenientes de todos los refuerzos que establecían los distintos proyectos y programas vinculados a la Ley Federal de Educación: se utilizaron los fondos de la capacitación a través de la Red, se utilizaron los fondos especiales para escuelas desfavorecidas, los de equipamiento, de construcción de escuelas; es decir se utilizaron todos los fondos pero nunca se dice “vamos a aplicar la Ley Federal, ni vamos a aplicar la reforma, ni nada”. La reforma pasaba por otro lado, acá eran los fondos lo que importaba”*¹⁸⁶.

Luego de varias idas y venidas en septiembre de 1994 se firma el Pacto en la provincia de San Juan. Durante ese año se llevan adelante las primeras acciones vinculadas al Plan Social Educativo y se sanciona en enero de 1995 una Ley a través de la cual se aprueba el “Programa de Inversión Sectorial en Educación con Financiamiento externo”¹⁸⁷ en el marco de los acuerdos alcanzados entre el BIRF-BM, el BID y el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Como mencionamos en ejes anteriores, durante la gestión de Sapag los conflictos desatados por la aplicación de la Ley Federal de Educación fueron modificando los objetivos del gobierno. La dificultades para avanzar en esta política hicieron que los fondos de la reforma se utilizaran para aquellas acciones que pudieran sortear la oposición del gremio docente: como las becas estudiantiles, la infraestructura escolar y el material didáctico. Respecto a la capacitación docente se llegaron a implementar por algún tiempo los cursos vinculados a la Red Federal aunque también hubo importantes conflictos con los docentes y su sindicato.

Fundamentalmente, gran parte de los fondos parece haber sido destinado a las tres experiencias piloto que llevaron adelante la nueva estructura educativa propuesta por la Ley Federal de Educación. Según Fenny Goransky, presidenta del CPE durante esa época, *“se gastó una gran porción de los fondos en las unidades de experimentación. La plata la puso la Nación y el BM a través del PRISE, el PRODYMES y el Plan Social Educativo. Se hicieron compras de laboratorio y se hizo un programa intensivo de capacitación. El sueldo de los técnicos venía por contrato de estos organismos internacionales y era tan alto que llegaban a cobrar más que yo”*¹⁸⁸. Estas afirmaciones confirman parte de las denuncias y reclamos que los docentes hicieron al gobierno, ya que, con el objetivo de cumplimentar los términos de los convenios con los organismos de crédito, se realizaron gastos improductivos y en algunas ocasiones con criterios poco transparentes de asignación¹⁸⁹.

En términos generales parece haber funcionado una buena relación entre los autoridades nacionales y el gobierno provincial. Mientras que este último, a pesar del

“es imposible que las provincias puedan implementar la ley si no se distribuyen recursos desde el gobierno nacional”. Diario La Mañana del Sur, 17/08/1994.

¹⁸⁶ Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁸⁷ Ley N° 2.102/95 y Decreto N° 0129/95.

¹⁸⁸ Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁸⁹ Según un Diputado de un partido opositor al MPN: *“los contratos se repartían entre los amigos de los funcionarios de turno. No había concursos ni ningún procedimiento que garantizara una selección transparente”*. Entrevista realizada en junio de 2002.

conflicto con los docentes, pudo sostener su intención de llevar adelante la reforma educativa el vínculo no manifestó dificultades. Las rigideces empezaron a plantearse cuando el gobierno local decide suspender la aplicación de la Ley Federal de Educación. En ese contexto los funcionarios del gobierno nacional comenzaron a presionar fuertemente a través del cuestionamiento a la validez de los títulos otorgados por el Estado local. Esto llega a su punto más álgido cuando funcionarios nacionales visitan la provincia y establecen una suerte de ultimátum a las autoridades neuquinas para que transformen los planes de estudio¹⁹⁰.

Hacia finales de la década se produjeron algunas reformulaciones en los vínculos derivadas del cambio del signo político de las autoridades nacionales. De esta manera, en 1999 cuando Sobisch inaugura su segunda gestión como gobernador, la nueva relación de fuerzas permite reiniciar las negociaciones por nuevos fondos aun cuando la provincia no había cumplido con la implementación de la reforma. De acuerdo con un actor entrevistado *“cuando llega la Alianza es una magnífica oportunidad para no aplicar la Ley Federal de Educación porque Sobisch y sus colaboradores sabían que la Alianza estaba reticente a aplicarla. Está claro que durante el gobierno de Fernando De la Rúa no hubo política educativa de ningún tipo. La provincia ante la duda, como hizo siempre, aprovechó los fondos”*¹⁹¹.

Esta flexibilidad que le da el gobierno nacional a la provincia se expresa también en la extensión de los plazos para que esta última (al igual que otras jurisdicciones rezagadas) se adapte a los cambios establecidos por la legislación nacional. La nueva situación le daba un poco de “aire” a los funcionarios locales que, ante la virulenta disputa desatada con ATEN, habían decidido suspender nuevamente la aplicación de la cuestionada Ley. Justamente, este problema, más que el de la disponibilidad de recursos, resultó en esta última etapa el que tendió a definir su vínculo con la Nación. A diferencia de otras jurisdicciones, la autonomía financiera que tiene la provincia de Neuquén para sostener su sistema educativo le ha permitido mantenerse a distancia del juego de presiones desplegado por el gobierno central.

Por último, desde diciembre de 2001, con la llegada de una nueva gestión a nivel nacional, la mencionada flexibilidad pareció consolidarse. En este sentido, el actual Secretario de Estado de Educación, Lic. Mario Pilatti, comentaba que *“con el gobierno justicialista está clara esta idea de que con esta crisis “no jodamos” (sic), tanto con la reforma de la estructura, y tratemos de que los chicos vayan a la escuela, que se queden dentro del sistema y hagan un trayecto de educación obligatoria. Esto para nosotros ha significado cierto aflojamiento de las presiones y la habilitación de algunos recursos. Por ejemplo, teníamos seis bibliotecas para los IFD que estaban retenidas. Y en enero las conseguimos. Antes nos cortaban porque estábamos fuera del marco de la Ley Federal de Educación”*¹⁹².

En definitiva, podemos observar que cada una de las gestiones que tuvieron a su cargo el gobierno de la provincia lograron negociar beneficiosamente con el gobierno central los beneficios de los programas nacionales, aún cuando no se instrumentó la reforma educativa

¹⁹⁰ En dicha oportunidad la Subsecretaria de Gestión de Administración Educativa, Inés Aguerrondo, afirmaba: *“los representantes de todas las provincias estuvieron en el momento de discutir la Ley Federal que se aprobó por unanimidad. Además, se firmó el Pacto Federal del '94, al que Neuquén adhirió. Es claro que no hay opción”*. Diario Río Negro, 4/09/98.

¹⁹¹ Expresiones de un actual funcionario del CPE. Entrevista realizada en junio de 2002.

¹⁹² Entrevista realizada en junio de 2002.

en el sistema neuquino. En este sentido, el caso de Neuquén resulta verdaderamente llamativo si tenemos en cuenta los montos invertidos en la provincia como consecuencia de la reforma y la prácticamente nula aplicación de la normativa nacional.

9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES

Al igual que en otras jurisdicciones, si bien los programas nacionales comenzaron en 1993, el auge de los fondos provenientes del nivel central (tanto en programas financiados interna como externamente) tuvo lugar a partir de 1994 y se intensificó entre finales de 1995 y 1999 durante las gestiones de Fenny Goransky y Hebe Abdala al frente de la cartera educativa local.

Tal como lo evidencian los Cuadros que figuran a continuación, Neuquén se vio relativamente favorecida por las transferencias que llevó adelante el Ministerio de Educación en este período de transformación educativa. En efecto, entre los años 1993 y 2000 la provincia recibió un promedio de 314 pesos por alumno, que superó a los 270 pesos que representó la media nacional (Cuadro 34). De este modo Neuquén se ubicó como la séptima provincia que más dinero absorbió.

Cuadro 34 - 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	513.320	2.013.000	0	0	2.526.320	s/d	s/d
1994	1.467.800	2.328.419	0	230.000	4.026.219	32,9	42,3
1995	1.736.745	3.388.781	0	440.340	5.565.866	s/d	s/d
1996	1.577.358	10.980.005	0	828.489	13.385.852	100,2	60,7
1997	2.055.040	10.611.687	383.850	728.642	13.779.219	101,8	67,7
1998	2.880.000	3.222.015	1.604.700	229.137	7.935.852	53,6	58,7
1999	1.070.000	592.725	1.332.000	159.400	3.154.125	22,4	36,7
Total 1993-1999	11.300.263	33.136.632	3.320.550	2.616.008	50.373.453	299,7	252,5
	Programa 28 - Innovación Educativa	Programa 29 – Gestión de Prog. y Proy. Educativos	Progr. 33. Acciones compensatorios	Progr. 37 - Equipamiento e Infraestructura Escolar	Total	Provincia	Media Nacional
2000	27.350	192.829	1.945.497	698.523	2.864.199	20,0	23,2
Total 1993-2000					53.237.652	314,8	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.

Si se repara en los programas con financiamiento internacional, se alcanzan las mismas conclusiones que indican la favorable posición neuquina en el contexto nacional. Efectivamente, el Cuadro 35 muestra que esta jurisdicción recibió 170 pesos por alumno mientras que la media nacional fue de sólo 72.

Cuadro 35 - Transferencias de los programas con financiamiento internacional (PRISE, PRODYMES 1 y 2). Años 1993-2000.*

	Miles de pesos			Pesos por alumno	
	PRISE y PRODYMES 1**	Programa 41 - PRODYMES 2***	Total	Provincia	Media Nacional
1995	526.297	0	526.297	s/d	s/d
1996	2.196.307	0	2.196.307	16,4	5,0
1997	1.873.369	0	1.873.369	13,8	6,1
1998	3.913.045	1.363.583	5.276.628	35,6	22,7
1999	9.818.075	922.218	10.740.293	76,1	26,9
2000	4.128.684	215.268	4.343.952	30,3	13,5
Total	22.455.777	2.501.069	24.956.846	170,3	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.

Por último, al observar el total de las transferencias que llevó adelante la Nación entre los años 1993 y 2000 (sumando los pagos por institutos terciarios y el FONID) se advierte que, asimismo, los montos provinciales son superiores a los promedios del país. En suma, si se tiene en cuenta que esta provincia tuvo una casi nula implementación de la reforma resulta particularmente significativo resaltar el alto porcentaje de transferencias que recibió la Neuquén. En este marco, los valores que se expresan en estos cuadros adquieren una relevancia particular y dan cuenta de que las relaciones entre las instancias provinciales y nacional no necesariamente implican relaciones unívocamente determinadas.

Cuadro 36 - Total transferencias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Años 1993-2000.

	Miles de pesos				Total – Pesos por alumno		
	Programas del MCCyT	Institutos terciarios	Programas con financ. Int.	FONID	Total	Provincia	Media Nacional
1993	2.526.320	938.315	0	0	3.464.635	s/d	s/d
1994	4.026.219	1.109.250	0	0	5.135.469	42,0	66,4
1995	5.565.866	1.244.632	526.297	0	7.336.795	s/d	s/d
1996	13.385.852	1.155.148	2.196.307	0	16.737.307	125,3	90,2
1997	13.779.219	1.154.755	1.873.369	0	16.807.343	124,2	96,8
1998	7.935.852	1.131.000	5.276.628	0	14.343.480	96,8	102,8
1999	3.154.125	1.058.619	10.740.293	6.960.374	21.913.411	56,9	46,8
2000	2.864.199	881.481	4.343.952	12.507.512	20.597.144	143,6	130,0
Total	53.237.652	8.673.201	24.956.846	19.467.886	106.335.585	569,3	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.

En lo que refiere al desarrollo de estos programas en el ámbito provincial, cabe resaltar que, al igual que en lo sucedido en otras jurisdicciones y por el formato que tenían estos programas -definidos desde el nivel central por el Ministerio de Educación de la Nación o desde los mismos organismos internacionales de crédito-, la provincia tuvo un reducido espacio para adaptar las acciones a la realidad local. A su vez, las dificultades para canalizar los fondos en políticas que no generaran un rechazo de los educadores -principalmente de ATEN- llevó a concentrar la inversión en algunos aspectos de la reforma sub-optimizando su utilización y distribución.

Respecto al PREGASE, recién durante el año 2002 Neuquén firma el convenio por el cual queda integrada al programa. Es con la llegada del Lic. Mario Pilatti al CPE que vuelve a analizarse la pertinencia de las líneas programáticas vinculadas a estos fondos y se decide instrumentarlo en la provincia. Hay que tener en cuenta que este programa apunta a la reforma de los procedimientos e instrumentos administrativos de los sistemas educativos. En este sentido, la decisión de la gestión sobischista de incorporar este programa expresa la fuerte orientación administrativista que describíamos en ejes anteriores.

10. LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

10.1 AVANCES Y RETROCESOS EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Como describimos a los largo de los ejes anteriores, la reforma resultó ser, junto con el ajuste salarial, el objeto de disputa clave que articuló el vínculo entre el gobierno y los restantes actores del campo educativo, en especial los sindicales.

Si bien el Pacto Federal Educativo se firma en 1994, es recién en el año 1996, con una nueva gestión en la gobernación provincial, que adquiere contundencia y visibilidad la reforma educativa. Al igual que otras jurisdicciones -como Río Negro-, la provincia de Neuquén, definió su participación en la transformación una vez arreglado el monto que Nación desembolsaría para llevar adelante la implementación de la política de reforma. Es así que luego de algunos desacuerdos se firma el Pacto que formaliza la incorporación de Neuquén a la transformación educativa nacional.

Durante los primeros años, si bien los funcionarios del CPE declararon que no iba a iniciarse la transformación hasta 1996¹⁹³, se llevaron adelante algunas acciones en esta línea.

¹⁹³ En este punto resultan interesantes las declaraciones que hacía a un diario local el entonces Secretario de Educación y presidente "a cargo" del CPE, Ing. Mario Ever Morán: "no va a haber todavía modificaciones en el sistema porque no está acordado todavía el programa de implementación de la Ley. De hecho en el '95 no va a ver ninguna modificación. Recién en 1996 podrían iniciarse los cambios. (...) Con la firma del Pacto se destraba el avance en el Consejo Federal de Educación para analizar la forma y gradualidad de la reforma". Diario Río Negro, 12/09/94.

La transformación curricular de primaria se hizo bajo la nominación de la nueva estructura educativa para EGB 1 y EGB 2 y el “*Plan de Transformación de la Enseñanza Media*” (PTM) se propuso formalmente como una “*reforma en el marco de la Ley Federal de Educación*”¹⁹⁴.

Respecto a esto último durante el año 1993 se llevan adelante algunas negociaciones con organismos internacionales de crédito a fin de conseguir fondos para instrumentar una reforma en el nivel medio de enseñanza. En esa oportunidad ya se hablaba de un nivel *Polimodal* y de la creación de *nuevas especialidades* para los últimos años de escolaridad secundaria. También se planteaba la posibilidad de anular la enseñanza técnica.

En ese momento el Secretario de Educación, Mario Ever Morán, declaraba: “*en el sistema educativo neuquino tienen que producirse cambios profundos que permitan la inserción social y laboral de los egresados del ciclo secundario y la capacitación necesaria para continuar sus estudios universitarios, por esa razón se está trabajando en un proyecto que apunta al nivel medio, porque es el más crítico. Este programa provincial diseñado en base a los parámetros que fija la nueva Ley Federal de Educación apunta al fortalecimiento de la escuela, establece un programa de capacitación permanente y apunta reordenar el sistema de conducción educativa*”¹⁹⁵.

A pesar de estas acciones es recién en la gestión de Felipe Sapag cuando la reforma parece avanzar más decididamente. Es así que en octubre de 1996 se sanciona la nueva estructura educativa para la provincia. La Resolución del CPE N° 1.442/96 aprueba para el año siguiente la implementación del 1er ciclo de la EGB y para 1998 su extensión a los “*regímenes especiales: educación especial y de adultos*”. Se establece así un cronograma en el que se fijan los aspectos centrales de la transformación y su desarrollo en el tiempo a fin de llegar al año 2000 con el sistema educativo reformado¹⁹⁶.

En cuanto al nivel inicial, a partir de marzo de 1996 se fija la obligatoriedad de la sala de cinco en todas las unidades educativas de la provincia¹⁹⁷ y se define un programa de reformas a través de lo que se denominó “*Proyecto de la Dirección de Nivel Inicial*”. En él se dispone la “*incorporación paulatina de los CBC*”, la “*instrumentación del perfeccionamiento docente*” y la “*promoción de los cambios institucionales que posibiliten la transformación*”.

Las dificultades que tuvo el gobierno para comunicar en qué consistía específicamente la reforma, en particular, qué cosas quedarían sin efecto y cuáles seguirían funcionando a partir de la nueva organización escolar generó intensos conflictos con los docentes y su gremio. Para este último, la intención del gobierno era reducir la cantidad de cargos y horas cátedra, es decir, “*utilizar la reforma como medio para producir un fuerte ajuste en el sector principalmente en sus recursos humanos*”¹⁹⁸. En un contexto de disputa por las condiciones salariales es comprensible que la reforma se halla incorporado en esta puja.

En este sentido, resultan ilustrativas las expresiones de Guillermo Viola, segundo presidente del CPE durante la gestión de Felipe Sapag: “*El ajuste condicionó toda la reforma. Se*

¹⁹⁴ Documento “*Revisión de la Práctica Docente a partir de la significatividad de la evaluación*”. Dirección Provincial de Conducción Educativa. Consejo Provincial de Educación. Abril de 1994.

¹⁹⁵ Diario Río Negro, 14/12/93.

¹⁹⁶ Resolución del CPE N° 1.945/97.

¹⁹⁷ Resolución del CPE N° 0291/96.

¹⁹⁸ Expresiones de un actor sindical. Entrevista realizada en junio de 2002.

venía de haber hecho un achique dentro de educación impresionante. Se habían sacado las horas no escolarizadas que tenían los profesores de educación física, habían desaparecido las jefaturas de departamento, se habían hecho reducciones en horas cátedra. Es decir, habíamos tocado el statu quo del docente, a mi juicio, de una manera brutal y no en el momento adecuado. El gobernador había pedido que se encontrara una manera de reducir los gastos, pero en educación se había avanzado más de lo que se pedía”¹⁹⁹.

El conflicto docente redefine la estrategia gubernamental respecto a la implementación de la reforma. De ser masiva se pasa a una modalidad selectiva. Es decir, se deja de lado la posibilidad de una aplicación total sobre el conjunto de escuelas de la provincia, y se pasa a la realización de experiencias piloto.

Para ello los equipos técnicos del CPE eligen tres localidades donde no existían establecimientos de enseñanza secundaria. En esta línea, un actor entrevistado comentaba: *“el gobierno quería elegir lugares donde el nivel de resistencia de la comunidad fuese prácticamente nulo. Por eso optaron por parajes donde sólo había escuelas primarias y la gente desde hacía tiempo venía reclamando la escuela media. Es decir, la gente quería la escuela secundaria y le mandaron la reforma”²⁰⁰.*

La localidades elegidas fueron El Cholar, Las Coloradas y Caviahue. En el año 1996 empieza a funcionar el tercer ciclo de la EGB²⁰¹ y en 1998 se empieza a instrumentar el Polimodal. Para ello se capacitaron docentes que pudieran dictar los nuevos años de escolaridad. La aplicación experimental preveía una fuerte capacitación desarrollada por un “Equipo de Especialistas”. Se contrataron profesionales de la Universidad Nacional de Comahue y profesores de Institutos de Formación Docente que eran trasladados de Neuquén Capital hacia dichas localidades. Esto generó importantes cuestionamientos por parte del gremio ya que según denunciaban sus representantes, los contratos con este personal técnico eran altísimos y los gastos de movilidad implicaban significativas erogaciones. También se invirtió en la compra de material didáctico y en obras de infraestructura para adaptar los establecimientos a las nuevas necesidades. Para algunos fue *“un despilfarro de dinero en donde nadie sabía en qué se gastaba la plata. Todo el dinero de la reforma fue a parar a sólo tres escuelas”²⁰².*

En cuanto a la evaluación de los obstáculos para el desarrollo de las experiencias piloto, un informe del propio CPE destaca que hubo *“cierto nivel de improvisación por parte de la instancia central en la implementación, falta de acompañamiento y carencias en la infraestructura”²⁰³.*

En este punto es importante mencionar que por ser escuelas rurales, las unidades elegidas para aplicar la reforma, la cantidad de alumnos que se beneficiaron de estas experiencias resultó bastante reducido. Por ejemplo, para el año 2000 en el Polimodal de

¹⁹⁹ Entrevista realizada en junio de 2002.

²⁰⁰ Expresiones de un docente-investigador de la Universidad Nacional del Comahue. Entrevista realizada en junio de 2002.

²⁰¹ Resolución del CPE N° 143/96.

²⁰² Expresiones de un asesor de un Diputado provincial de la Alianza. Entrevista realiza en junio de 2002.

²⁰³ Informe educativo de la Transformación Educativa, Dirección General de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa, CPE, Neuquén, Año 2000.

Caviahue la matrícula registraba tan sólo 16 alumnos, en el Cholar 56 y en Las Coloradas 29 estudiantes.

Finalmente, en el marco del proceso de reforma, se lleva adelante desde el año 1998 el “Proyecto 7”, que tuvo por objetivo el fortalecimiento de la educación rural a través de la implementación de la EGB3 en las escuelas primarias. De esta manera, el proyecto garantizaba la continuidad escolar de los alumnos en su medio y evitaba el desarraigo. La puesta en marcha se hizo en dos zonas del interior de Neuquén: Junín de los Andes y Chos Malal, conformadas por siete escuelas cada una. Este proyecto se financió inicialmente con fondos del PSE y PRODYMES.

El Cuadro 37 muestra el porcentaje de implementación de la nueva estructura que propone la Ley Federal de Educación, confirmando el escaso nivel de implementación que apenas llega al 1.5%.

Cuadro 37 – Implementación de la Ley Federal de Educación

			1997	1998	1999	2000
Matrícula		7° grado Primario	9.001	9.301	9.736	9.864
		EGB 3	213	347	424	528
		Secundario	33.876	34.496	35.651	36.851
		Polimodal	0	16	126	177
% alumnos en nueva estructura	Neuquén	Total	0,5	0,8	1,2	1,5
		Sector Público	0,4	0,4	0,6	0,7
		Sector Privado	1,7	4,9	7,8	9,1
	Total Región Patagonia		1,0	14,9	27,4	36,2
	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://diniiece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

10.2 LA SUSPENSIÓN DE LA REFORMA Y LAS DIFICULTADES CON NACIÓN

La suspensión de la reforma hacia finales de la gestión Sapag, como consecuencia del fuerte conflicto mantenido entre el gobierno y el gremio docente ATEN, puso a la provincia en una situación de irregularidad frente a los cambios que la Nación exigía del conjunto de las jurisdicciones. Los plazos establecidos para dar cumplimiento a las adaptaciones normativas y garantizar así la validez nacional de los títulos locales no habían sido cumplidos.

Desde que se declara la suspensión hasta la llegada de la nueva gestión en 1999, la Nación ejerce una importante presión mediante el argumento de la “invalidez de los títulos provinciales”.

En aquella oportunidad, Inés Aguerrondo, Subsecretaria de Gestión de Administración Educativa de la Nación expresaba: “es claro que ningún instituto va a poder seguir dando carreras que existen actualmente a partir del 2000. El IFD que no se adapte a la Ley, emitirá títulos que no van

a ser válidos a nivel país”²⁰⁴. Para el Ministerio de Educación de la Nación los representantes de todas las provincias, incluida Neuquén, estuvieron de acuerdo con la Ley Federal de Educación, posteriormente, firmaron el Pacto Federal Educativo por lo que a esa altura no había opciones ni tiempo para seguir retrasando la reforma.

El rechazo a la Resolución N° 597/98 (que readecuaba los planes de estudio de los IFD a la normativa nacional) y el fuerte conflicto desatado con los alumnos y docentes de las escuelas técnicas determinaron que el gobierno decidiera suspender la implementación de la Ley nacional.

Con la llegada de la nueva administración a nivel central, se sanciona el Decreto N°3/00 que permite descomprimir esta situación al extender “hasta el 1/01/2002 la validez de los estudios que no se ajusten a la estructura del Sistema Educativo Nacional”.

Esta flexibilidad le da a la nueva gestión de Sobisch el margen necesario para avanzar en el proceso de transformación a través de su proyecto de Ley Provincial de Educación. De esta manera, el nuevo gobierno, a diferencia de la estrategia política de la gestión sapagista, pretendía relanzar la reforma desde una posición de mayor legitimidad, aquella que podía otorgarle el cuerpo legislativo a través de la sanción de una Ley marco para el sistema. Nuevamente, la posición intransigente del gremio y el rechazo de la oposición política en la Cámara volvieron a abortar el intento²⁰⁵.

A sólo ocho meses del inicio de su segunda gestión, Jorge Sobisch, decreta “la suspensión sin plazo” de la aplicación de la Ley Federal de Educación en el ámbito provincial. Entre los argumentos que justifican esta medida el decreto expresaba: “dadas las serias dificultades que surgen en todo el país para la implementación de la Ley N° 24.195 (...); que estas dificultades se ven acentuadas en nuestra provincia en la que es insoslayable la oposición sistemática a la aplicación de la Ley Federal de Educación, por parte de los actores importantes de la sociedad, como los Diputados de la oposición, el gremio de los docentes y grupos de padres y alumnos (...); que el Proyecto de General de Educación presentado por el Bloque de la Alianza insiste en aplicar una estructura del sistema educativo opuesto a lo que establece la Ley Federal de Educación (...); que esta falta de voluntad política se ha trasladado a los educandos de la provincia de Neuquén, transformando a los alumnos en involuntarios rehenes para fortalecer la posición de resistir la Ley Federal de Educación (...); que en el escenario así descrito se dificulta la continuidad de la aplicación de la Ley Federal de Educación, siendo prioritario para el gobierno Provincial garantizar la paz social y el clima apropiado para una sana discusión”²⁰⁶.

En este contexto la provincia vuelve a ubicarse, al igual que en 1998, en una complicada situación. Debe resolver qué hacer con los títulos que está otorgando cuando estos no están ajustados a las normativas del sistema nacional, también debe dar solución a los problemas

²⁰⁴ Diario Río Negro, 4/09/98.

²⁰⁵ En este sentido, resulta importante destacar el papel que jugaron los diputados justicialistas. En un primer momento apoyaron el proyecto oficial. Esto resultaba de vital importancia para el gobierno de Sobisch ya que sabía que contaba con el rechazo de la bancada aliancista. (Diario La Mañana del Sur, 12/01/00). Posteriormente, el PJ, convocó a ex funcionarios del área educativa del gobierno de Menem –integrantes del denominado “Gabinete de las Luces”- para debatir acerca de la posibilidad de generar “un proyecto alternativo y superador de las propuestas en danza”. Diario La Mañana del Sur, 1/02/00

²⁰⁶ Considerandos del Decreto N° 1.712/00. (El subrayado es nuestro).

generados por la incorporación de alumnos de otras jurisdicciones o por el pase de estudiantes neuquinos a otros sistemas provinciales que sí hayan aplicado la Ley Federal. En el caso del nivel medio esta situación se vuelve realmente caótica ya que al sistema de equivalencias que actualmente funciona -como consecuencia de la diversidad de planes de estudio- se le agrega la necesidad de elaborar e instrumentar nuevas reglamentaciones y esquemas de compatibilidad curricular que permitan la articulación del sistema neuquino con el conjunto del país.

Finalmente, en diciembre de 2002 el gobierno, como una clara señal de conciliación con el gremio docente, avanza un paso más en la no aplicación de la reforma. A través del Decreto N° 1181 elimina la posibilidad de instrumentación de la Ley Federal de Educación en el ámbito provincial hasta el final de su administración.

Con esta medida se consolida la fragmentación que venía sufriendo el sistema educativo neuquino desde 1996. De esta manera, se cristaliza la coexistencia, sin ninguna articulación, de tres modelos educativos: *“el actual, que comienza con el preescolar, continúa con siete grados en primaria, cinco en secundaria y los terciarios con una duración de tres años. Este sistema se encuentra en la mayoría de los establecimientos; el de la reforma, que son los colegios de las experiencias piloto que ya aplicaron la estructura de la Ley Federal de Educación, es decir, EGB y Polimodal; y el de las privadas, que son los establecimientos que por decisión de sus direcciones decidieron avanzar con la reforma aunque no estén debidamente autorizados ya que no existe ninguna Ley provincial que incorpore la Ley Federal de Educación al sistema neuquino”*²⁰⁷.

Por otra parte, tanto el primer decreto de “suspensión” como el segundo de “eliminación” generó una ambigua situación respecto al avance de la transformación. Si bien la medida avaló explícitamente la continuidad de la tradicional estructura educativa, desde la gestión del CPE se anunció el apoyo oficial para todos aquellos que deseen instrumentar la normativa nacional en sus escuelas. Esta flexibilidad en el discurso del gobierno se dirigió básicamente hacia el sector privado, el único en condiciones²⁰⁸ de introducir la Ley Federal de Educación en sus establecimientos.

11. POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN Y CURRÍCULO

Del análisis de la operatoria del CPE se puede comprobar que las direcciones de nivel y la Dirección de Planeamiento Educativo han sido las agencias gubernamentales donde se han concentrado las funciones técnico-pedagógicas del Estado provincial. Tanto los avances en la transformación de los diseños curriculares como la generación de planes de transformación globales de la educación han surgido de esas instancias. Por este motivo, nos detendremos en la descripción de lo realizado para cada nivel de enseñanza por dichas unidades.

²⁰⁷ *Diario La Mañana del Sur*, 23/08/00

²⁰⁸ *Esto fundamentalmente porque el gremio no podría oponerse a la decisión que tome la Dirección de una institución privada.*

11.1 LA POLÍTICA CURRICULAR

Durante la primera gestión de Sobisch en la Dirección de *Nivel Inicial* se llevó a cabo un proceso de reforma del diseño curricular. Fue aprobado por el CPE a través de las Resoluciones N° 0332/95, 0941/95 y 0962/95 y contó con la participación y apoyo de técnicos, docentes, supervisores y funcionarios del Consejo.

Respecto al *Nivel Primario/EGB 1 y 2*, se elaboraron dos Documentos Curriculares: la versión 1.0, que fue desarrollada durante la primera administración sobischista y la versión 1.1, realizada en el año 1999 en la gestión de Felipe Sapag. Según un informe del CPE la nueva versión “*presentaba algunas contradicciones y no contó con el nivel de consulta de la 1.0. En este caso, su confección se hizo exclusivamente “a nivel central por un equipo de especialistas*”²⁰⁹. En la actualidad queda pendiente la compatibilización de ambos diseños.

En cuanto al *Nivel Medio*, existe una impresionante diversidad de planes de estudio (casi 300). Esto ha generado un sistema complejo de equivalencias ya que bajo un mismo título se incorporan diferentes planes curriculares.

Respecto a la nueva estructura educativa propuesta por la legislación nacional, no existe ningún diseño curricular para el *Tercer Ciclo*. Esto resulta un problema muy grave ya que las instituciones que han instrumentado la reforma se manejan de acuerdo con criterios particulares. En muchos casos termina decidiendo cada docente frente al grado. La elaboración de este diseño se había constituido en un objetivo de la gestión sapagista aunque no logró efectivizarse.

En relación con el nivel *Polimodal* existen planes de estudio elaborados para las escuelas de la experiencia piloto. En ellos participaron los supervisores de cada área conjuntamente con los asesores de la Dirección Provincial de Nivel Medio. También existe una estructura curricular correspondiente a la educación Polimodal en todas sus modalidades elaborado por especialistas, aunque no cuenta con el nivel de consulta masivo que tuvieron otros documentos.

En este punto vale la pena mencionar el “*Plan de Transformación de la Enseñanza Media*” (PTM) que intentó llevarse a cabo en la primera gestión sobischista. Si bien el nuevo plan establecía en principio una revisión de los mecanismos y sistemas de evaluación²¹⁰ en una etapa posterior preveían la confección de nuevos diseños curriculares para el nivel secundario.²¹¹ Según su coordinadora, Susana Uez, “*era el primer paso para llegar a la confección*

²⁰⁹ “Informe educativo de la Transformación Educativa”, Dirección General de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa, CPE, Neuquén, Año 2000.

²¹⁰ La transformación desterraba el examen “por bolilla” del sistema educativo neuquino y proponía que la nueva metodología resultara de las propuestas de los docentes. Para ello se realizarían jornadas provinciales con asesores y supervisores y luego en las escuelas con docentes y padres. A fines del '94 se definirían a través de una normativa los nuevos conceptos y registros para la evaluación y en el '95 se iniciaría la capacitación. *Diario La Mañana del Sur*, 29/05/94.

²¹¹ Resulta importante tener en cuenta el contexto en el que este plan se desarrolla. Los resultados escolares indicaban que el 35 % de los alumnos de primer año del secundario repetía y entre el 20 y el 25 % lo hacía en segundo año. Este problema, junto con otros vinculados a la desactualización de los contenidos curriculares,

de un nuevo diseño curricular” ²¹². Hacia fines de 1994, el nuevo sistema empezaba a mostrar algunas dificultades²¹³. En el contexto cotidiano de las instituciones las nuevas normativas sufrieron diversas interpretaciones. Un actor entrevistado expresaba: “*cada escuela hacía lo que quería, algunos aplicaban números, otros conceptos y otros lo que se les ocurría*”²¹⁴. La ausencia de definiciones claras y comunes que pudieran resolver las apropiaciones diferenciales que se daban en cada institución escolar y las incertidumbres que generaba el nuevo sistema produjo el rechazo de docentes, padres y alumnos. Finalmente, la renuncia del equipo técnico que había propuesto el Plan terminó dejándolo sin efecto.

Respecto a la *Educación Superior no Universitaria*, existen diseños curriculares para la formación docente del Nivel Inicial, EGB 1 y EGB 2, desarrollados bajo la gestión de Fenny Goransky al frente del CPE. Estos intentaron implementarse a través de la Resolución el CPE N° 597/98 pero el rechazo generalizado de los docentes y su gremio retrotrajeron la medida gubernamental. Actualmente, como mencionamos en el apartado de formación docente y capacitación, la Dirección de Enseñanza Superior no Universitaria está llevando a cabo un proceso de transformación curricular en el que participan actores de la Universidad Nacional del Comahue, docentes, supervisores y directores de cada nivel.

Finalmente, como se describe más detalladamente en el apartado siguiente, hay que incluir el Programa de “Definición de Prioridades Curriculares” coordinado por la vicepresidencia del CPE. Entre sus objetivos se destaca: “*identificar los contenidos y capacidades básicas centrales en cada uno de los niveles y años del trayecto educativo obligatorio y fortalecer los Proyectos Curriculares Institucionales*”²¹⁵. Teniendo en cuenta la gran dispersión curricular existente en el sistema educativos local la meta básica del programa consistía en establecer un mínimo de homogeneidad formativa para el conjunto de alumnos que transitan la escolaridad obligatoria. Este programa junto con otros cuatro fue abortado en diciembre de 2002 por un decreto del Gobernador que intentó con esta medida paralizar un nuevo conflicto que se había desatado con el gremio ATEN.

11.2 POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

Avanzar en una reforma del sistema educativo neuquino resulta una tarea más que compleja dadas las características que ha asumido el vínculo entre el gobierno y los docentes. El miedo, por parte de estos últimos, a que cualquier avance en este sentido se transforme en una pérdida de los derechos adquiridos ha hecho imposible cualquier intento reformista.

exigían “cambiar las reglas de juego de la enseñanza-aprendizaje en el secundario haciendo una profunda revisión de la práctica docente”. Diario La Mañana del Sur, 11/08/94.

²¹² Esto también era compartido por la Directora Provincial de Conducción Educativa, Maricha Otaño. En aquella época la funcionaria estaba convencida de que “con todos estos elementos en el ‘95 podría empezarse a trabajar en la transformación curricular del nivel medio”. Diario La Mañana del Sur, 11/08/1994.

²¹³ Una nota del Diario La Mañana del Sur del 13/12/94 titulada “Problemas en el nuevo sistema de evaluación de los establecimientos medios” describía detalladamente las dificultades y rechazos que la medida había generado en la comunidad educativa neuquina.

²¹⁴ Entrevista realizada en junio de 2002.

²¹⁵ Decreto N° 1.181/02, Anexo I.

En este punto, resulta relevante destacar uno de esos intentos surgido desde la Dirección de Planeamiento Educativo. Su particularidad estaba dada porque se planteó desde entrada como un proyecto eminentemente neuquino. A la manera del PEP, el nuevo Plan proponía la necesidad de una reforma teniendo en cuenta las especificidades del sistema educativo local²¹⁶.

De esta manera, en 1997, a raíz de los cambios producidos en la cúpula del CPE llegan a la Dirección de Planeamiento un grupo de técnicos que proponen la necesidad de diseñar un programa de reforma para la provincia de Neuquén. Es decir, si bien existía la reforma educativa nacional era necesario adaptarla a las condiciones y necesidades locales. Algunos de esos técnicos habían participado de la experiencia del PEP, por ello desde diversos sectores se hablaba de un “*renacimiento*” de aquella política²¹⁷. El Plan Educativo Neuquino (PEN), tal como se denominó, empezó a dar sus primeros pasos en noviembre de ese año con la elaboración de lo que se denominó “Documento Base”. El mismo debía ser discutido por los docentes y demás actores del sistema educativo a fin de llegar a los consensos necesarios para empezar a instrumentar los cambios en los años siguientes. La explosión del conflicto con el gremio docente durante ese año y la ausencia de una definición clara por parte de los conductores del Plan respecto a la Ley Federal de Educación hicieron imposible su supervivencia. Al poco tiempo el Plan fue desactivado y los técnicos reemplazados.

Posteriormente a esta experiencia, la Dirección de Planeamiento Educativo redujo sus funciones quedando sólo con actividades vinculadas a la generación de información respecto del sistema educativo. Hay que tener en cuenta que en 1999 la provincia deja de instrumentar el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa por lo que también, prácticamente, se dejan de ejercer esas funciones desde la mencionada dirección.

Es recién con la nueva gestión en el CPE y, especialmente, a partir de la llegada del Lic. Mario Pilatti a la Secretaría de Educación que vuelve a adquirir protagonismo esta agencia, aunque no desde la planificación pedagógica y el diseño de políticas educativas. El cambio de organigrama propuesto por el flamante Secretario le otorga a la Dirección General de Planeamiento y Evaluación de la Calidad Educativa las siguientes áreas de trabajo: Estadísticas Educativas, Investigación Educativa, Evaluación Educativa, Becas Nacionales y Provinciales y el Centro de Documentación e Información Educativa.

El área de evaluación tiene poca relevancia en el CPE ya que, como mencionamos anteriormente, la provincia no participa de los operativos ONE desde 1999 y no ha habido desarrollo de una política de evaluación a nivel provincial. El área de investigación tampoco ha tenido un gran despliegue, “*sólo se hicieron algunos diagnósticos socioeducativos por localidades para atacar el problema de la deserción escolar*”²¹⁸.

²¹⁶ Esta búsqueda de especificidad en función de la realidad neuquina se manifiesta con claridad en el Documento Base del PEN. En el mismo se expresa: *si bien el sistema educativo provincial se encuentra en un proceso de transformación educativa impulsado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación es necesaria una reafirmación del carácter federalista de la provincia en materia educativa* (1997: 2). (El subrayado es nuestro).

²¹⁷ A pesar de estos comentarios, la coordinadora del PEN, Lic. Nora Yentel, desmintió cualquier tipo de vinculación entre ambos. Entrevista realizada en junio de 2002.

²¹⁸ Entrevista realizada a la Directora General de Planeamiento y Evaluación Educativa, Lic. Rosa Ana Castro, en junio de 2002.

Sí en cambio resulta relevante el área que se encarga de los subsidios monetarios para los alumnos. El programa de becas resulta estratégico ya que por cobertura y financiamiento se trata de una de las políticas compensatorias más importantes de la provincia. El mismo está manejado por la esposa del Gobernador Jorge Sobisch, Liliana Planas, y adquirió relevancia en el año 2000 cuando el gobierno provincial logró a través de un convenio con la empresa YPF-Repsol²¹⁹ aumentar sustancialmente la cantidad de becas a entregar. A estas becas hay que agregarle las que financia la provincia con aportes propios y las que vienen a través de Nación. En total los subsidios cubren a 12.307 alumnos²²⁰.

Asimismo, otras funciones destacadas de la Dirección de Planeamiento se vinculan a la producción de información estadística. El área de estadística dedica gran parte de su labor a generar información para el propio CPE y, en menor medida, para atender demandas externas. También parece haber, desde la actual gestión, un interés especial en el desarrollo del Centro de Documentación que funciona en las instalaciones del Consejo. En él se encuentran de manera organizada y sistematizada gran parte de la normativa (Leyes, Decretos, Resoluciones, Circulares, etc.) del sistema educativo neuquino y un conjunto importante de documentos e informes que forman parte de la historia institucional del CPE.

Como mencionamos en el eje dedicado a la Administración Central de la Educación, durante esta gestión en el CPE, la organización administrativa del sistema educativo ocupó un lugar central en la agenda del área. La redefinición de funciones de una de las principales agencias pedagógicas del Consejo como la Dirección General de Planeamiento, confirma la impronta administrativista de la gestión.

A pesar de esto, con el recambio de funcionarios que se registró a mitad del 2001, una nueva unidad de gobierno empezó a concentrar las funciones de diseño e instrumentación de políticas educativas en el ámbito del CPE. Esta unidad fue la vicepresidencia del Consejo a cargo de la Prof. Cristina Storioni. Desde allí se estableció el primer plan formalizado de acciones educativas en lo que va de esta segunda gestión sobischista en el CPE. Aprobado a través de un Decreto del Gobernador en julio de 2002, el “Plan sobre Líneas de Acciones Estratégicas 2002-2003” estaba “destinado a instrumentar medidas para mejorar la calidad de la educación neuquina, especialmente en el trayecto educativo obligatorio”²²¹.

En total la propuesta pedagógica incluía cinco programas correspondientes a cinco líneas de acción. Los programas eran: 1) Programa de Definición de Prioridades de Curriculares; 2) Programa Provincial de Lectura; 3) Programa de Tutoría y Apoyo al Aprendizaje; 4) Programa ZAF (zonas de acción focalizadas) y, finalmente, 5) Programa de Escuelas Rurales Multigrado.

²¹⁹ El Convenio firmado en el año 2000 estableció un programa de 3030 becas en el período 2000-2005 para estudiantes de nivel secundario, terciario y universitario. En este marco la empresa YPF-Repsol dispuso un financiamiento anual de \$ 2.600.000 durante cinco años.

²²⁰ Si bien desde la Dirección General de Planeamiento se hizo hincapié en que la distribución de las ayudas económicas se realiza a través de procedimientos técnicos que garantizan la equidad y transparencia del proceso de selección de los beneficiarios, se han presentado diversas denuncias que manifiestan cierto manejo discrecional de los subsidios. Por otra parte, un actor sindical entrevistado afirmó que “a pesar de que dicen que se entregan de acuerdo con criterios de carencia económica y no por mérito académico, se han conocido casos que discriminan a los alumnos repetidores”. Entrevista realizada en junio de 2002.

²²¹ Decreto N° 1.181/02.

Nuevamente, el conflicto con el gremio docente fue la causa que en diciembre del 2002 paralizó estas acciones. Uno de los puntos en disputa fue la facultad del Secretario de Educación, otorgada por el mencionado decreto, para contratar a profesionales no pertenecientes al Sistema Educativo Provincial a fin integrar el equipo técnico encargado de la ejecución del Plan. De esta manera, ante el reclamo gremial y sus medidas de fuerza, el gobierno provincial volvió a privilegiar la no profundización del conflicto retrocediendo en sus políticas. Es importante mencionar que ninguno de los programas incluían puntos vinculados a la reforma educativa nacional, más bien estaban orientados a problemas específicos del sistema local como los altos niveles de repitencia estudiantil o la desorganización curricular; a pesar de ello, generó un fuerte cuestionamiento por parte del sindicato docente.

12. LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

Como mencionamos anteriormente Neuquén presenta una escasa participación del sector privado en la educación provincial. Esto puede observarse en la cantidad de alumnos que realizan su escolaridad en establecimientos privados: menos del 9% de los alumnos y un poco más del 10% de los establecimientos pertenecen a este sector. De esta forma, se revela el importante peso que tiene la oferta educativa estatal en el sistema neuquino, que se presenta como el tercero del país con menor porcentaje de alumnos en el sector privado.

Esta proporción, sin embargo, no se distribuye de manera uniforme en todos los niveles de enseñanza. De acuerdo al Cuadro N° 38 podemos observar que la mayor cantidad de alumnos que participan del sector privado se ubican en EGB3 (62.5%). Esto se debe a que la reforma, que prácticamente no pudo aplicarse en las escuelas estatales, tuvo un grado importante de implementación en los colegios particulares. El porcentaje de establecimientos privados que registran ese nivel educativo asciende al 50%. Le sigue, en orden de importancia, el nivel superior no universitario con un 16.92% de alumnos y el 31.8 % de los establecimientos. En cuanto al nivel inicial apenas el 12.60% de los estudiantes concurren a escuelas privadas y sólo el 15, 77% de los establecimientos son particulares. La reducida incidencia del sector privado en la provincia se acentúa en el nivel primario, en donde solamente el 7.19% de los alumnos y el 7.76% de las unidades educativas pertenecen al sector.

Cuadro N°38 - Alumnos por tipo de educación y nivel de enseñanza

Tipo de educación/ Niveles	Público	Privado	% (Público)	% (Privado)
Inicial	15.198	2.191	87.40	12.60
EGB 1 y 2 /Primario	76.552	5.932	92.81	7.19
EGB 3	198	330	37.50	62.50
Polimodal/ secundario	34.467	3.325	91.20	8.80
Superior no Universitario	4.344	885	83.08	16.92

Fuente: Elaboración propia según información del Ministerio de Educación. IDECE, *Anuario Estadístico Educativo 2000*, Buenos Aires.

El Cuadro 39 nos permite visualizar la evolución del sector privado provincial entre 1993 y 2000 en relación con una serie de indicadores que manifiestan el comportamiento de la matrícula y del gasto. En este sentido, si se observa el porcentaje de alumnos en el sector privado a lo largo de estos años se observa que, si bien ha habido variaciones (la matrícula pasa del 7.7 en 1994 a 8.2 en 2000) éstas no han sido significativas. Al mismo tiempo, el Cuadro muestra la poca relevancia de este tipo de oferta educativa en comparación con los valores que asumen las demás provincias de la región y del país. De igual forma, las transferencias al sector privado no parecen haber oscilado significativamente y también muestran, sobre todo en los últimos años de la década, valores inferiores a los de la región y el país. Si bien estos porcentajes son bajos comparativamente, cuando se analiza el gasto por alumno que efectivamente realiza esta provincia, se advierte que el mismo alcanza los valores patagónicos y supera a los nacionales. Esto invita a recordar la importante masa dineraria que tiene esta provincia, y las patagónicas en general, la cual –tal como vimos en el apartado referido a las políticas presupuestarias- pasa desapercibida en términos porcentuales pero no así en términos absolutos.

Cuadro 39 - 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		
	Neuquén	Patagonia	Total País	Neuquén	Patagonia	Total País	Neuquén	Patagonia	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	5,2	5,2	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	7,7	11,5	24,4	5,1	5,2	11,3	0,64	0,42	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	5,3	5,4	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	8,1	11,5	23,9	5,2	5,6	12,8	0,62	0,46	0,47
1997	8,0	11,6	23,5	5,2	6,4	12,5	0,63	0,52	0,47
1998	7,9	11,8	23,7	5,1	7,1	12,8	0,62	0,57	0,47
1999	7,9	11,6	23,2	4,9	7,5	13,1	0,60	0,62	0,50
2000	8,2	12,0	23,7	5,4	7,8	13,2	0,64	0,62	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.

12.1 LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN EL SISTEMA EDUCATIVO NEUQUINO

La escasa incidencia del sector privado en la educación neuquina no solamente se muestra en sus dimensiones sino en su funcionamiento dentro de la estructura del gobierno de la educación. A diferencia de otras jurisdicciones, como Córdoba, Santa Fé o la misma Ciudad de Buenos Aires, en donde este sector constituye un sistema educativo paralelo al público, con unidades gubernamentales prácticamente "propias" dentro de la administración central, el sector privado neuquino no tiene autonomía dentro de la administración del sistema.

Desde el organigrama vigente es la Dirección de Administración y Gestión de Instituciones Privadas la que se ocupa de la gestión y regulación del sector en el ámbito del CPE. La misma está encargada de la definición de los montos de aporte estatal que deberán recibir cada uno de los establecimientos particulares así como efectivizar el cumplimiento de las disposiciones administrativo-contables en los institutos. La reducida estructura funcional de esta dirección y la ausencia de una normativa que permita una intervención más activa del Estado ha reducido su capacidad de control y supervisión del sector.

La escasa incidencia del sector también puede observarse en la inorganicidad de sus representaciones. Nos referimos a las dos organizaciones que congregan a los institutos privados según sean laicos o confesionales. Tanto la Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas (CAIEP) como el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC) tienen una representación local. A pesar de la existencia de ambas organizaciones no todas las instituciones privadas participan de ellas. Salvo situaciones puntuales, los establecimientos se manejan de manera independiente. En esta línea, Antonio

Zivkovic, Presidente del Consejo de Educación Católica de Neuquén (CDEC), comentaba que “sólo un pequeño porcentaje de los establecimientos confesionales participan del Consejo y sus decisiones. Hay que tener en cuenta que, de los aproximadamente 80 establecimientos privados que funcionan en Neuquén, apenas 17 son confesionales católicos, el resto son protestantes, evangélicos o directamente laicos”. Siguiendo su relato, “esta diversidad se debe a que todos los colegios confesionales son de diferentes congregaciones: maristas, salecianos, dominicos, etc. Hay sólo un colegio que representa al Obispo que es el Padre Fito (Padre Adolfo Fernández) los demás son confesionales de otras congregaciones”²²².

La participación de los establecimientos privados laicos bajo la representación regional de la CAIEP parece un poco más alta que la que registra el CDEC, aunque no resulta constante. Asimismo, de acuerdo con las entrevistas realizadas, estas organizaciones no parecen trabajar articuladamente entre sí.

En cuanto a la vinculación entre el Estado y el sector privado de la educación es importante destacar que la incidencia de este último en la política educativa provincial no ha sido homogénea en toda la década. De hecho hubo momentos, básicamente durante la gestión sapagista, donde el sector logró una mayor participación en la administración del sistema; esto de acuerdo a algunos entrevistados se manifestó en bs importantes aportes estatales que consiguieron las instituciones privadas²²³. Dentro de este vínculo los establecimientos confesionales parecen haber tenido las posiciones más relevantes. Según los datos suministrados por la Dirección de Administración y Gestión de Instituciones Privadas, los colegios confesionales son los que han obtenido históricamente la mayor cantidad y porcentaje de aportes²²⁴.

Esta diferencia entre establecimientos laicos y confesiones también se observa en la aplicación de los recortes presupuestarios. En este sentido, si bien desde enero de 2002 con la aplicación del Decreto N° 0012/02 se “suspende la creación de cargos y horas cátedra con aporte estatal en los establecimientos de enseñanza privada”²²⁵, se aprobaron algunas excepciones para los institutos católicos²²⁶.

12.2 LAS PARTICULARIDADES DEL SECTOR PRIVADO EN NEUQUÉN

A fin de caracterizar el sector de la educación privada en Neuquén resulta interesante comparar algunos datos con lo que sucede a nivel regional y nacional. De esta forma, en el

²²² Entrevista realizada en junio de 2002.

²²³ En este sentido, un actor entrevistado ligado a la Iglesia expresaba: “desde el gobierno nos sugirieron, en una oportunidad, que nosotros pongamos el nombre del Director de Privada. Esto fue hace algunos años cuando estaba Sapag. Pero nosotros no quisimos porque no era representativo”. Entrevista realizada en junio de 2002.

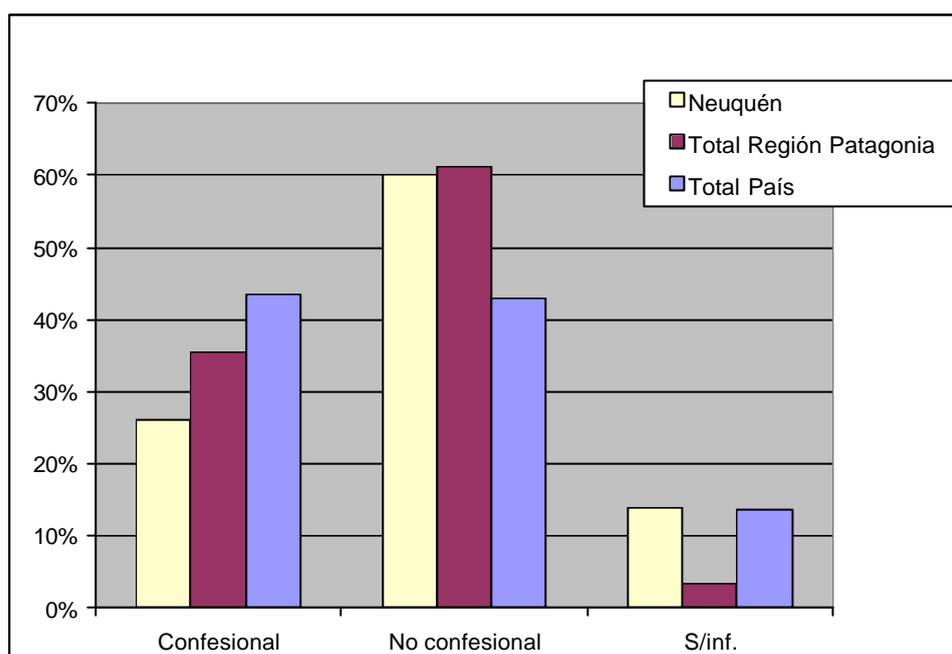
²²⁴ Entrevista realizada a su actual Director, Sr. Marcelo Romero, en junio de 2002.

²²⁵ Fragmento del texto del Decreto N° 0012/02.

²²⁶ Información brindada por un asesor de la Dirección de Administración y Gestión de Instituciones Privadas y, posteriormente, confirmada en las entrevistas realizadas a los representantes de la CAIEP y el CDEC en junio de 2002.

Gráfico N° 8 podemos observar que la educación confesional tiene una participación reducida en el sistema educativo neuquino si se la compara con lo que sucede en el resto de la Patagonia y el país. En efecto, el porcentaje de establecimientos privados confesionales en la provincia no llega a cubrir el 30% del sector, revelándose más bajo que el de la media patagónica (36%) y nacional (43%). De este modo, Neuquén se posiciona como la segunda provincia, luego de Chubut, con menor cantidad de colegios religiosos.

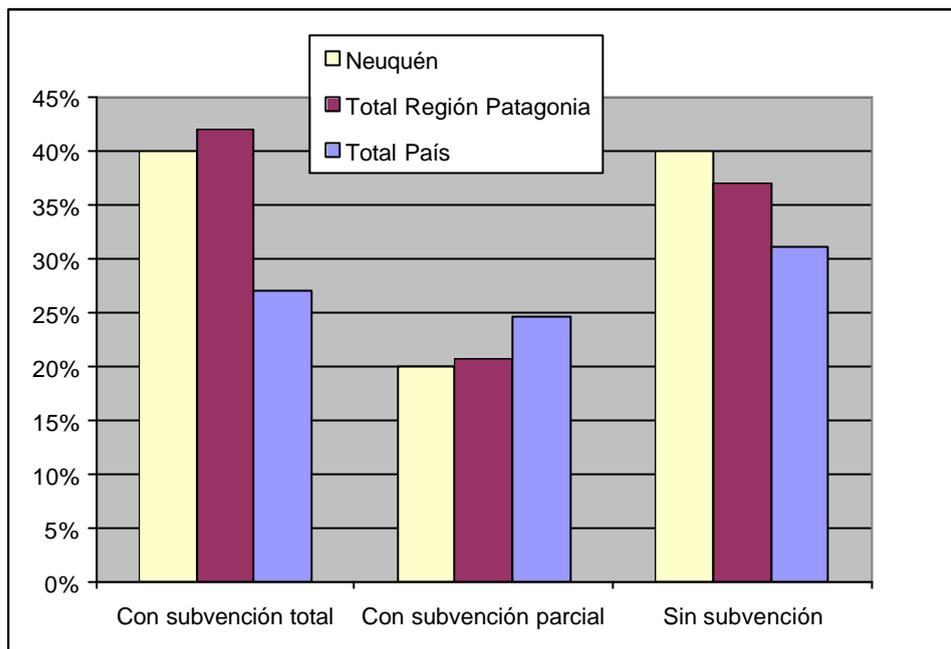
Gráfico 8 – Porcentaje de establecimientos del sector privado según carácter confesional



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 cuanto a los porcentajes globales de subvención del sector privado, Neuquén se encuentra en una posición intermedia, comparativamente con el resto del país, en cuanto al porcentaje de escuelas que subvencionadas. Dentro de estos parámetros, según se observa en el Gráfico 9, un 40% de los establecimientos perciben subvención total (cifra similar a la media de la región pero muy superior a la media del país) y un 20% posee subvención parcial. De esto resulta que un 40% de los establecimientos privados no posee subvención alguna, porcentaje que supera a ambas medias.

Gráfico 9 – 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.

12.3 EL SECTOR PRIVADO EN LA POLÍTICA DE REFORMA EDUCATIVA

Un tema importante que no puede dejar de mencionarse es la participación del sector privado en la aplicación de la reforma. A diferencia de lo ocurrido con el sector público, donde el rechazo a la Ley Federal de Educación fue contundente e intransigente, en los establecimientos particulares hubo un avance importante. En algunos de manera formal, en el sentido de que existieron Resoluciones del CPE que avalaron el cambio en la estructura educativa, en otros informalmente, ya que a pesar de mantener la vieja organización de primaria y secundaria en los hechos se instrumentó la EGB y el Polimodal. Lo mismo sucede con los contenidos de enseñanza aunque esta situación es en todos los casos sumamente informal ya que no existe ninguna normativa que reconozca su aplicación en las escuelas.

En los primeros años de la reforma, los establecimientos privados empezaron a modificar sus estructuras educativas e iniciaron las gestiones para que el Consejo legalizara los cambios. De manera individual, es decir por establecimiento, se fueron aprobando las modificaciones. Asimismo, el proceso de transformación se desarrolló gradualmente, primero fue el nivel inicial junto con la EGB 1 y 2, luego la EGB 3 y, finalmente, el nivel Polimodal.

De esta forma, el Estado a través del CPE tuvo una actitud ambigua. Si bien en el sector público no avanzaba con la transformación, en el sector privado no sólo la avalaba sino que la promovía. Esto puede comprobarse al analizar las Resoluciones del Consejo. Aún bajo la

suspensión de la Ley Federal de Educación, el CPE siguió aprobando la nueva estructura en establecimientos particulares. De manera solapada, cuidando de que las Resoluciones no tomaran estado público, siguió apoyando la transformación²²⁷. Es importante mencionar que lamentablemente durante el trabajo de campo no se logró indagar las dinámicas que en el interior del órgano colegiado se generaron con estas Resoluciones, en especial qué posiciones tomaron las vocalías gremiales. Más allá de esto, es claro que el sindicato docente concentró su política de lucha y resistencia a la reforma sobre el sector estatal.

Cada vez que el conflicto hizo que el gobierno retrocediera en sus intentos reformistas, el sector privado se organizó y pidió el respeto a los cambios que se habían llevado adelante en cumplimiento de la Ley nacional N° 24.195. En algunos casos llegaron a pedir la intervención de la Legislatura para resolver la difícil situación en la que se encontraban. También desde el sector privado los padres presentaron cartas al CPE -basándose en la libre elección de la educación para sus hijos- defendiendo la implementación de la reforma. En este sentido, la representación regional de la CAIEP tuvo un rol muy activo, en parte debido a que su delegado, el Prof. Samuel Mazzuco, es el Director de la institución privada que más avanzó en la aplicación de la normativa nacional: el Colegio Bilingüe Neuquén²²⁸.

Respecto al sector privado confesional la situación parece aún más compleja y contradictoria. El Presidente de CDEC expresa: “(...) nosotros, desde la Iglesia Católica, apoyamos la Ley Federal de Educación. La Iglesia la ve como algo positivo. (...) Pero también nosotros respetamos la suspensión, es decir, respetamos esa decisión por lo que no la aplicamos en ningún establecimiento. Desde el punto de vista administrativo aceptamos esa decisión, pero desde el punto de vista curricular, organizativo y pedagógico la aplicamos. Es decir desde los contenidos de enseñanza sí la aplicamos, en lo posible. Eso no pasa en todas las escuelas confesionales. En las que tienen primaria y secundaria juntas si lo estamos aplicando. Se sigue llamando primaria y secundaria, es decir no hay aplicación jurídica pero sí curricular. Todo depende de cada escuela. Las que tienen sólo primario no pueden porque les faltan dos años del tercer ciclo. En ninguna parte se aplicó normativamente la nueva estructura. Sólo lo curricular y en donde están los dos niveles”²²⁹.

En términos generales esta dinámica política caracterizada por comportamientos sectorizados ha obstaculizado una participación orgánica y de conjunto del sector privado en la discusión amplia sobre los lineamientos educativos del sistema. Salvo el caso puntual de la aplicación de la reforma más bien su participación parece limitarse a

²²⁷ Como ejemplo de esto puede citarse el caso del Colegio Bilingüe Neuquén. En este sentido, si bien el Decreto N° 1.712 del 20 de Agosto del 2000 resuelve la suspensión de la Ley Federal de Educación en el ámbito provincial, en mayo del 2002 el CPE aprobaba la implementación del nivel Polimodal en el mencionado establecimiento particular (Resolución N° 0554/02).

²²⁸ En una carta dirigida a la entonces Presidenta del CPE, Prof. Graciela Carrión de Chrestía, el Prof. Mazzuco, a raíz de la suspensión de la Ley Federal de Educación, expresaba: “nuestra propuesta plantea mantener el statu quo. Es decir que se permita a los establecimientos que iniciaron reformas, de acuerdo a derecho, que continúen aplicando la Ley, efectuando una progresiva adaptación hasta tanto se defina la suspensión definitiva o su aplicación definitiva en el ámbito provincial a fin de evitar un vaciamiento de contenidos con los alumnos que se encuentran en el Polimodal y en 8vo. y 9no. año de la EGB”. (Nota fechada el 14/09/00).

²²⁹ Entrevista realizada al titular del Consejo de Educación Católica de Neuquén (CDEC), Prof. Antonio Zivkovic, en junio de 2002.

“negociar”²³⁰ individualmente los distintos beneficios que pueden obtenerse del Estado provincial.

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

13.1 LA SUPERVISIÓN

Hablar del sistema de supervisión en la provincia de Neuquén significa hablar de un sistema en crisis. En parte esto se debe a la desorganización que ha caracterizado su funcionamiento en el campo educativo local. La ausencia de una normativa que lo regule, la prácticamente inexistencia de concursos de cargos, una carrera docente basada en el puntaje y las limitadas funciones de asesoramiento pedagógico que cumple, han hecho de los supervisores una figura burocrática que en muchos casos dificulta el vínculo entre el CPE y las escuelas.

En cuanto a las disposiciones legales que definen sus misiones y funciones sólo existe el Estatuto del Docente que establece mínimas regulaciones al respecto. Por su parte, los concursos, desde que se inició la segunda gestión de Sobisch a fines de 1999, están paralizados. Los cargos que fueron quedando vacantes, por jubilaciones o renuncias, no se fueron cubriendo. Esto responde a una política que desde el Ejecutivo se está llevando a cabo a fin de transformar el sistema de supervisión. Formalmente, existen en la provincia más de 80 supervisores para los distintos niveles de enseñanza, pero actualmente sólo 60 están ejerciendo. Esta progresiva reducción ha acentuado los tradicionales problemas de falta de conexión entre los diversos niveles de conducción del sistema.

Respecto a las vinculaciones con la carrera docente hay que tener en cuenta que la supervisión resulta el último peldaño de la misma. La estructura salarial establece para estos cargos los sueldos más altos del escalafón docente (aproximadamente \$2.500) y en muchos casos la decisión de postularse a los mismos responde exclusivamente al interés de “*poder retirarse con una mejor jubilación*”²³¹.

En relación con sus funciones, las cuestiones administrativas cubren gran parte de sus responsabilidades, haciendo difícil su participación en temáticas vinculadas a la gestión pedagógica de las escuelas. En el caso de los supervisores de nivel medio tienen asignadas dos tipos de funciones: una, institucional y, otra, por área de conocimiento. Esta doble funcionalidad ha redundado en una sobrecarga de tareas, que en los hechos se resuelve privilegiando los aspectos administrativos por encima de los estrictamente educativos.

Algunos actores entrevistados han identificado el alto nivel de sindicalización de los supervisores como uno de los obstáculos más importantes en el vínculo entre el Consejo y las

²³⁰ Expresión utilizada por un actor de este sector. Entrevista realizada en junio de 2002.

²³¹ Expresiones de una ex supervisora de la rama media. Entrevista realiza en junio de 2002.

escuelas. En este sentido, para el actual Secretario de Estado de Educación, Lic. Mario Pilatti, en muchas ocasiones los supervisores intermedian esta relación “*tergiversando el sentido de la información que desde el Consejo se envía a las escuelas*”²³². Para este funcionario, dicha situación ha puesto en crisis la capacidad de control del Estado frente al sistema educativo. De acuerdo con sus palabras: “*hemos perdido la gobernabilidad del sistema. Neuquén es quizás la única provincia del país donde la máxima autoridad del sistema educativo no puede ingresar a las escuelas*”²³³.

Por último, es necesario considerar a la supervisión de los establecimientos privados. Tanto desde el CPE como desde las mismas instituciones particulares se afirma que no existe prácticamente control de ningún tipo (administrativo-contable y/o pedagógico) por parte del Estado provincial. Para algunos actores del gobierno la falta de supervisores específicos para el sector privado ha colaborado en la producción de una situación anárquica.

Recuadro N° 4: Estructura actual del sistema de supervisión neuquino

Como puede observarse en el Cuadro N° 40 la decisión de no cubrir las vacantes generadas en el sistema de supervisión ha hecho que algunos niveles de enseñanza hayan visto reducido considerablemente la cantidad de personas a cargo de esta labor y en otros directamente que hayan desaparecido. Uno de los puntos más importantes a considerara en el aspecto cuantitativo es la gran desorganización y confusión que platea el actual esquema de supervisores, divididos por un lado entre niveles y por el otro entre áreas específicas de inexplicable distribución.

Cuadro N° 40 - Supervisores por función y nivel de enseñanza

Nivel Educativo	Función
Superior	
Media	Institucional y por área
Media – Modalidad Técnica	
Primaria	Institucional
Inicial	Institucional
Especial	Institucional
Técnica, Agropecuaria y Formación Profesional	Institucional y por área: Formación Profesional y Enseñanza Básica
Educación Física	
Nivel Primario	Área
Nivel Medio	Institucional y por área
Educación Artística	
Nivel Primario	Área
Nivel Medio	Institucional y por área
Superior Arte	Institucional
Total	

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

²³² Entrevista realizada en junio de 2002.

²³³ Entrevista realizada en junio de 2002.

Cuadro N° 41 - Supervisores por nivel o especialidad según unidades educativas

Nivel Educativo	Cantidad	%	Unidades Educativas por supervisor
Superior	-	-	-
Media	9	16.07	10.3
Primaria	17	30.3	20.5
Inicial	7	12.5	37.1
Especial	2	3.5	19.5
Técnica, Agropecuaria y Formación Profesional	6	10.7	24.5
Educación Física	9	16.07	49.0
Nivel Primario	7	12.5	s/d
Nivel Medio	2	3.5	s/d
Educación Artística	6	10.7	73.8
Nivel Primario	4	7.1	s/d
Nivel Medio	1	1.7	s/d
Superior Arte	1	1.7	s/d
Total	56	100	15.9

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en la provincia y datos del Ministerio de Educación, IDECE, Anuario Estadístico 2000.

En la provincia de Neuquén los 56 supervisores que actualmente trabajan lo hacen tanto para el sector privado como para el estatal. Como puede observarse en Cuadro N° 41, la mayoría de los que ejercen estos cargos trabajan en el nivel primario (30.3%), el 16.07 % en el nivel medio y casi 12.5% en el inicial. El nivel superior no tiene ningún cargo para supervisores sino que se trabaja, al igual que en otras jurisdicciones, con los directores de los institutos terciarios. Llama la atención la cantidad de supervisores de educación física (16.07 %) y dentro de estos los que se desempeñan en escuelas primarias (7.1%).

Otro dato para analizar la distribución de los supervisores en el sistema educativo es la relación entre éstos y la cantidad de unidades educativas por nivel de enseñanza. Mientras que en el nivel inicial existe un cargo de supervisor cada 37 escuelas, en el nivel primario hay uno cada 20 escuelas y en el nivel medio uno cada 10 escuelas. Esta desigualdad importante a nivel de instituciones se torna menos profunda (y hasta en el caso del nivel inicial se invierte) si se considera la cantidad de alumnos que le corresponde a cada supervisor: 2.284 para el nivel inicial, 4.852 para el nivel primario y 4.119 para el nivel medio (Cuadro N° 42).

En cuanto al perfil de los supervisores el Cuadro N° 43 muestra que la amplia mayoría de accedió a su cargo de forma interina a través del sistema de puntaje (39 frente a sólo 13 concursados). Tan sólo en el nivel primario existe una importante proporción de supervisores por concurso. Finalmente, en cuanto a la edad de los supervisores, en promedio tienen 51 años, y los más jóvenes se hallan en educación física y en el nivel medio, mientras los que tienen mayor edad están concentrados en el nivel primario.

Cuadro N° 42 - Supervisores por nivel y rama según alumnos

Direcciones de nivel	Alumnos por supervisor		
	Público	Privado	Total
Dirección General de Educación Inicial	2,171.1	313.0	2,484.1
Dirección Provincial de Educación Primaria	4,503.1	348.9	4,852.0
Dirección Provincial de Educación Media	3,829.7	369.4	4,199.1
Dirección de Educación Estético-Expresiva	18,598.7	1,542.8	20,141.5
Dirección de Educación Física	12,335.4	1,028.6	13,364.0
Dirección General de Atención de Alumnos con Necesidades Educativas Especiales	490.0	7.0	497.0
Dirección General de Educación Técnica Agropecuaria y Formación Profesional	2,175.0	37.3	2,212.3
Total	2,514.6	208.7	2,723.3

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en la provincia y datos del Ministerio de Educación, IDECE, Anuario Estadístico 2000.

Cuadro N° 43 - Perfil de los supervisores por nivel y rama

Direcciones de nivel	Cantidad de supervisores			Edad promedio
	Titulares	Interinos	Suplentes	
Dirección General de Educación Inicial	2	4	1	50
Dirección Provincial de Educación Primaria	9	5	3	53
Dirección Provincial de Educación Media	0	9	0	49
Dirección de Educación Estético-Expresiva	0	6	0	51
Dirección de Educación Física	0	8	1	49
Dirección General de Atención de Alumnos con Necesidades Educativas Especiales	0	2	0	51
Dirección General de Educación Técnica Agropecuaria y Formación Profesional	2	5	0	51
Total	13	39	5	51

Fuente: Elaboración propia en base a información relevada en la provincia y datos del Ministerio de Educación, IDECE, Anuario Estadístico 2000.

13.2 LA AUTONOMÍA ESCOLAR: LA EXPERIENCIA DEL PLAN EDUCATIVO PROVINCIAL (PEP) Y DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS UNIDADES EDUCATIVAS (FIUE)

Al igual que otras características del sistema educativo neuquino la autonomía escolar resulta una de las tantas herencias del PEP. Este plan propuso a través de la nuclearización y la regionalización distrital una redistribución de funciones desde el nivel central hacia las escuelas como unidades fundamentales de gestión pedagógica y organizativa del sistema²³⁴.

El importante poder de decisión otorgado a las instituciones educativas durante el desarrollo de este plan fue generando una fuerte conciencia entre los actores educativos acerca del papel estratégico de la escuela no sólo en lo educativo sino fundamentalmente en el campo de la política.

A pesar de la desactivación de esta experiencia y la recentralización que sufrió el sistema desde los años '90, algunas instituciones generaron proyectos institucionales muy interesantes. Dos ejemplos de esto son las experiencias del Centro Provincial de Educación Media N° 29²³⁵ y de la Escuela Diocesana Padre Adolfo Fernández²³⁶. En estos dos casos -que son los que pudimos tener acceso durante el desarrollo de la investigación de campo-, desde los proyectos de trabajo, cada escuela vinculó su labor pedagógica con las necesidades de la comunidad educativa en la que respectivamente se inscriben. Ambas experiencias son previas a la implementación más formalizada de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) que introdujo la reforma educativa nacional y reconocen en el PEP los fundamentos de estos procesos.

Respecto a la autonomía estrictamente económico-financiera también desde el PEP se había empezado a desarrollar. Durante el funcionamiento de dicha experiencia las escuelas tenían acceso a cuentas bancarias que le permitían resolver sus necesidades organizativas primarias. Algunos entrevistados expresaron que este sistema *“empezó a generar una excesiva burocracia ya que había que controlar cada cuenta y cada gasto realizado”*. Por su parte, *“las mismas*

²³⁴ Véase cita pie de página N°51.

²³⁵ La ex Directora de esta escuela, Susana Uez, comentaba: *“nosotros desarrollamos lo que ahora se llama PEI, pero antes simplemente le decíamos el “proyecto de la escuela”. Nuestro primer objetivo fue transformar la evaluación, ya que considerábamos que era un aspecto central del proceso de enseñanza-aprendizaje. Luego planteamos modificar la organización de la escuela, las funciones del personal y, después, fue la reforma curricular. Sin cambiar la formalidad, ya que para eso necesitábamos la aprobación del CPE, fuimos transformando lo sustancial”. Entrevista realizada en junio de 2002.*

²³⁶ La actual Directora del establecimiento, Prof. Teresa de Van Houtte, expresaba: *“esta escuela siempre funcionó con un proyecto institucional aunque desde 1995 este pudo ponerse en palabras y plasmarse en acciones concretas con objetivos y metas. Las necesidades de nuestra comunidad exigen un gran compromiso de la escuela con las problemáticas de nuestros alumnos. Actualmente, nuestro proyecto hace hincapié en “Educar para la Ciudadanía”. Para ello hemos desarrollado diversos subproyectos en los que se incluye la modificación del horario escolar, el desarrollo de talleres de estrategias de aprendizaje a contraturno, trabajo focalizado con alumnos repitentes, actividades de participación ciudadana, etc”. Entrevista realizada en junio de 2002.*

escuelas se empezaron a quejar porque debían dejar de lado sus funciones pedagógicas para ocuparse de cuestiones contables y administrativas”²³⁷.

Más allá de estos argumentos, la experiencia proponía una redefinición del lugar de la escuela en lo que hace al funcionamiento y gestión del sistema educativo. La descentralización que proponía el PEP no era una mera desconcentración de funciones y tareas sino que implicaba una distribución real del poder dentro del sistema. Paralelamente a esta incipiente autonomía financiera la escuela participaba con la comunidad en la definición del proyecto educativo que llevaría adelante la institución y, a nivel agregado, definía los lineamientos de política educativa del sistema a través de las asambleas que se organizaban. El PEP no logró desarrollarse lo suficiente como para consolidar estas prácticas, sin embargo, dejó en la memoria de sus actores una marca indeleble.

En el año 2000, ni bien iniciada la segunda gestión sobischista en el CPE, se aprueba el “Programa de Fortalecimiento Institucional de las Unidades Educativas”²³⁸ que propone el desarrollo de la “autonomía pedagógica, institucional, administrativa y comunitaria de las instituciones escolares”. Desde sus fundamentos formales el programa planteaba la construcción de un nuevo modelo de gestión y organización escolar centrado en la participación comunitaria. Para ello fue necesario efectivizar desde el nivel central la descentralización administrativa-financiera incorporando en las escuelas principios de autonomía en las decisiones y facultades para administrar los recursos propios (como la elaboración del presupuesto anual y el manejo de programas informáticos que permitan una adecuada ejecución y rendición de los gastos). También se incluyó el desarrollo de Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y Proyectos Curriculares Institucionales (PCI) en cada unidad educativa.

A fin de implementar esta política se creó en el ámbito del CPE la Dirección General de Desarrollo Organizacional que tuvo a su cargo la selección de los establecimientos que formaron parte de la primera etapa del programa. Asimismo, desde ésta unidad de gobierno se organizaron las actividades de capacitación, asistencia técnica, monitoreo y evaluación de la experiencia. Dadas las características de la intervención resultaba un elemento clave el trabajo integrado de las distintas direcciones del CPE involucradas en las acciones y actividades del programa: desde la Dirección General de Planeamiento, las direcciones de nivel, los supervisores hasta las direcciones administrativas.

A pesar de los objetivos formales del proyecto, la experiencia resultó claramente diferente de la planteada por el PEP. Además de las diferencias más que relevantes del contexto político y social en el que se desarrollaron, el Programa de Fortalecimiento Institucional se elaboró básicamente como una estrategia de “descentralización del manejo de los fondos educativos y de delegación de la administración en los directores de escuela”²³⁹ y no como una política de redistribución del poder a favor de las instituciones educativas, como fue el PEP. Es así que gran parte de las actividades de capacitación y asesoría técnica involucradas en el programa estuvieron dedicadas al manejo de la administración de las unidades educativas por parte de sus autoridades.

²³⁷ Entrevista al Diputado del MPN, Ing. Antonio Guiñazú, realizada en junio de 2002.

²³⁸ Resolución del CPE N° 120/00 ratificada por el Decreto N°0698/00.

²³⁹ Nota publicada en www.patagonia.com.ar bajo el título de “Cambios resistidos en Neuquén”.

El programa establece que además de hacerse cargo del pago de los impuestos y los servicios básicos, los directores, deben instrumentar todas las acciones para mantener los edificios en buen estado. El monto que le otorga el CPE a cada escuela debe ser rendido detalladamente y, en el que caso en que se que produzcan ahorros²⁴⁰ en los gastos, podrán ser reinvertidos en la escuela (en contratación de más docentes para actividades extracurriculares, en material escolar, en tareas para la comunidad, etc.). De acuerdo con los coordinadores del programa, algunos directivos se quejaron de que las nuevas funciones les impedían realizar las tareas pedagógicas necesarias para la conducción de la institución. En este sentido, la ausencia de una figura que se encargue específicamente de las labores administrativas refuerza la idea de que el proyecto quedó a mitad de camino, fundamentalmente, en torno a sus propuestas de transformación pedagógica²⁴¹.

El gremio, por su parte, se opuso de manera intransigente a esta política por considerarla “*un primer paso en el proceso de implementación de la Ley Federal de Educación*”. En dicha oportunidad la titular del gremio ATEN, Liliana Obregón, afirmaba: “*el fin último de todo este proceso es la privatización de la educación y la deserción del Estado de sus responsabilidades indelegables*”²⁴².

El cambio de gestión en el CPE en agosto de 2001 modificó el orden de prioridades y el esquema de políticas que se venían llevando adelante y el programa, sin ser desactivado, quedó rápidamente relegado²⁴³. La Dirección General pasó a ser Departamento y parte de sus integrantes fueron reubicados en otros cargos del Consejo. Uno de los obstáculos más importantes que enfrentó el proyecto fue, según sus coordinadores, “*la escasa colaboración de las demás direcciones implicadas*”²⁴⁴. De esta manera, sólo lograron integrarse 30 unidades educativas quedando suspendidas las siguientes etapas que preveían la incorporación de la totalidad de las escuelas neuquinas a este esquema.

²⁴⁰ De acuerdo al informe de Ejecución Financiera del Programa FIUE para el año 2000 el ahorro fue de \$73.792,17 sobre \$492.845,62 enviados a las escuelas. De esta manera, el ahorro ascendió casi el 15 % del gasto previsto para ese ejercicio financiero. Informe del Departamento de Desarrollo Organizacional.

²⁴¹ Según uno de sus coordinadores: “*el programa trató desde el principio esta cuestión a fin de no tener un divorcio entre lo administrativo vs. lo pedagógico. (...) Pero si no afianzó lo pedagógico fue porque desde las direcciones pedagógicas no acompañaron el proyecto. Las condiciones se buscaron pero no se consiguieron. Lo que nosotros proponíamos era juntar las partes, las direcciones administrativas y pedagógicas para evitar este divorcio y poder interactuar. Lo pusimos sobre la mesa y algunos sectores se sintieron tocados. Este programa transparente y hace visible un divorcio estructural que tiene el sistema. Las escuelas debían diseñar su proyecto pedagógico que luego sería financiado para concretarlo. Era necesario el acompañamiento de las direcciones de nivel pero como desde los distintos niveles la centralidad de lo pedagógico no está de las treinta escuelas sólo una lo presentó. Es decir que prácticamente no se avanzó en la conformación del los PEI*”. Entrevista realizada en junio de 2002.

²⁴² Nota publicada en www.patagonia.com.ar bajo el título de “Cambios resistidos en Neuquén”.

²⁴³ Según otro de sus coordinadores “*al principio nosotros teníamos línea directa con la que era presidente del CPE y Subsecretaria de Educación, Graciela Chrestia. Mientras estuvo ella esto funcionó, aun cuando pasaba esto de que no todos nos apoyaban. Cuando cambia la gestión hay una reorganización importante. Si bien el proyecto sigue y las escuela también lo que se pierde es la capacidad operativa de seguir generando cosas porque no tenés más presencia en el ámbito del Consejo. Siendo Dirección General vos podías convocar una reunión con las direcciones de nivel, los vocales y la misma presidencia del CPE si era necesario. Pero ahora siendo Departamento tenés que pedir permiso para todo*”. Entrevista realiza en junio de 2002.

²⁴⁴ Entrevista realizada en junio de 2002.

Cuadro N° 44 - Cantidad y Distribución de las escuelas bajo el Proyecto FIUE

Ubicación de las Unidades Educativas	Cantidad de Establecimientos
Neuquén (Capital)	10
Centenario	1
Plottier	5
Senillosa	3
El Chocón	2
Rincón de los Sauces	4
Cutral Co	1
Paimun	1
Chos Malal	3
TOTAL	30

Fuente: Área de Desarrollo Organizacional. CPE. 2002

14. CONCLUSIONES PRELIMINARES

El presente informe ha intentado efectuar una mirada analítica a la historia educativa reciente de la provincia de Neuquén tomando como referente temporal la pasada década y los años iniciales de la presente.

Hemos dado cuenta que para explicar las particulares dinámicas políticas del sistema educativo neuquino, resulta necesario comprender algunos elementos centrales del esquema de relaciones de poder más amplio en el cual éstas se inscriben y despliegan.

El sistema político neuquino se encuentra monopolizado por un partido provincial que ha ocupado casi de manera ininterrumpida el Estado local desde la década del sesenta hasta la actualidad. Un escenario en donde no ha existido prácticamente ningún tipo de alternativa política al MPN, por lo menos en términos de posibilidades concretas de llegar a la gobernación, y en el que la interna partidaria ha sido el principal mecanismo de cambio dentro de la dirigencia emepenista, ha generado un trazado de relaciones absolutamente polarizadas, en donde aquellos que no se sienten representados por este partido-Estado han tendido a tomar posiciones intransigentes como única posibilidad de enfrentar al oficialismo.

En esta dinámica, como hemos visto, prevalece una lógica política de suma cero; es decir, cada uno de los actores intervinientes percibe que lo que gana uno, lo pierde el otro. Y es quizás el campo educativo donde más claramente parecen expresarse estos vínculos. Allí, la oposición política representada por el sindicato de docentes ATEN -también monopólico- y el gobierno han encarnado posiciones radicalizadas en donde cada objeto en disputa, por menor que parezca, deviene inexorablemente en un cuestionamiento -para los primeros- o en una legitimación -para los segundos- de ese esquema de relaciones más amplio.

Desde este lugar puede comprenderse la conflictividad y la violencia que acompañó a los procesos de implementación de cada una de las transformaciones que intentó llevar

adelante el gobierno. Tanto la transferencia de los servicios educativos como la aplicación de la Ley Federal de Educación generaron virulentas luchas en las que por momentos perdían visibilidad los reales objeto y argumentos en conflicto.

En ambos procesos impulsados desde la Nación, el gobierno local aceptó las decisiones tomadas desde el centro. En esto no hubo distinciones en las líneas internas empenistas que alternativamente accedieron al Estado. La búsqueda de fondos nacionales o externos fue una constante en todas las administraciones aunque nunca resultó una necesidad esencial para financiar el sistema local. Cuando estos vinieron, en especial entre 1994 y 1998, fueron destinados a la contratación de equipos técnicos que trabajaron en diagnósticos relacionados con la reforma y en diseños y planes curriculares adaptados a los nuevos CBC. También se usaron para financiar las únicas tres experiencias piloto de instrumentación de la reforma y algunos programas de educación rural. No podemos saber cuál habría sido el nivel de necesidad y dependencia de tales fondos si efectivamente la provincia hubiese instrumentado la reforma en todas sus escuelas. Lo que sí es seguro es que la dilación y el atraso en concretar la transformación fue definiendo otros márgenes de acción para las autoridades locales en cuanto a la necesidad de los mismos.

Otra de las transformaciones que intentó concretar el gobierno y que concitó el rechazo unánime por parte de los docentes y su gremio fue la vinculada a las condiciones laborales. Los recortes salariales y las nuevas regulaciones sobre el trabajo docente (por ejemplo, Ley Arraigo, controles de asistencia, etc.) describieron la misma lógica de disputa radicalizada.

Los conflictos descriptos no se circunscribieron al ámbito educativo, en general siempre se articularon con otros más amplios que involucraron al conjunto de empleados públicos provinciales o a los trabajadores de toda la provincia, sean del sector público o privado. Esto fue posible, justamente, por el particular esquema de relaciones descripto anteriormente.

En términos generales, podríamos decir que durante los noventa el tema educativo en la agenda del gobierno estuvo definido por la necesidad de compatibilizar el compromiso en la instrumentación de la Ley Federal de Educación, el ajuste fiscal y, la consecuencia de ambos, el conflicto docente. Más allá de lo discursivo, los esfuerzos gubernamentales se concentraron en mantener en funcionamiento el sistema dentro de un relativo orden y relegaron la generación de una propuesta de transformación sustancialmente pedagógica.

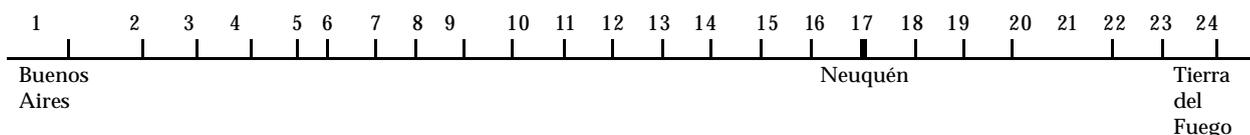
Una última cuestión hace referencia a los efectos que ha tenido este marco político en la organización y administración del sistema educativo provincial. Un concepto parece describir con claridad la situación generada: ingobernabilidad. Al analizar la realidad neuquina no queda claro quienes son los que realmente gobiernan el sistema y quienes son los que deben llevar adelante las decisiones que se tomen. Los órganos legítimos y legalmente constituidos para tal fin han sido desvirtuados en sus funciones y subordinados a nuevas instancias creadas *ad hoc* con objetivos con no tienen que ver con lo estrictamente educativo sino con las necesidades políticas del oficialismo. La imposibilidad de producir reformas en este aspecto resulta uno de los principales obstáculos que presenta la educación neuquina y hasta tanto no pueda operarse sobre este difícilmente cualquier intento de cambio pueda efectivizarse.

15. ANEXO: NEUQUÉN EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

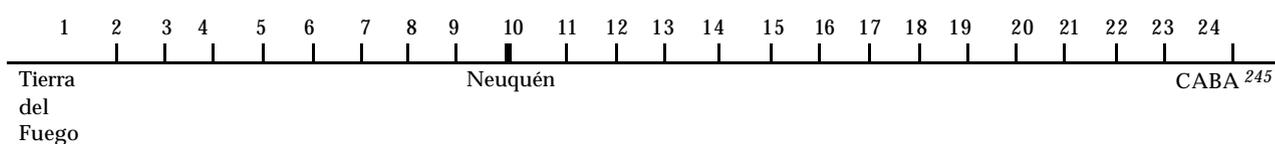
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición 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

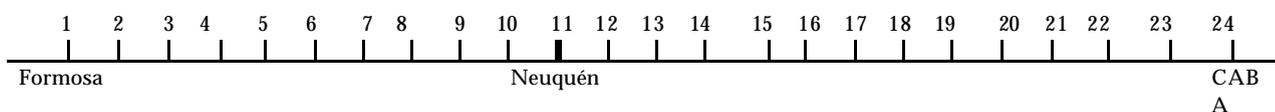
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



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

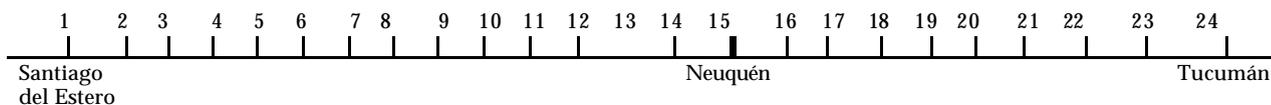


1.3. Porcentaje de habitantes en edad escolar. Año 2001.

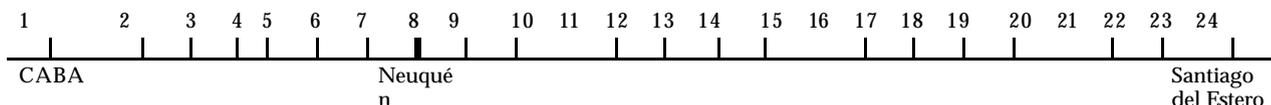


1.4. Tasa de crecimiento porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001.

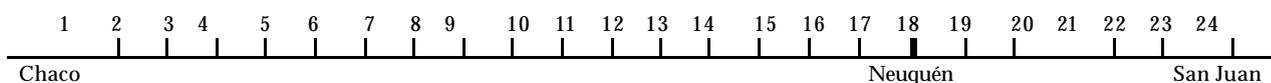
²⁴⁵ Ciudad Autónoma de Buenos Aires



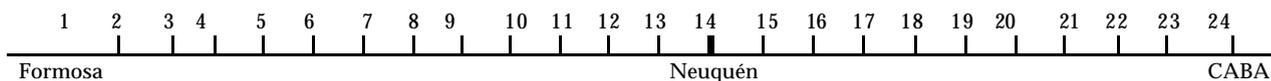
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



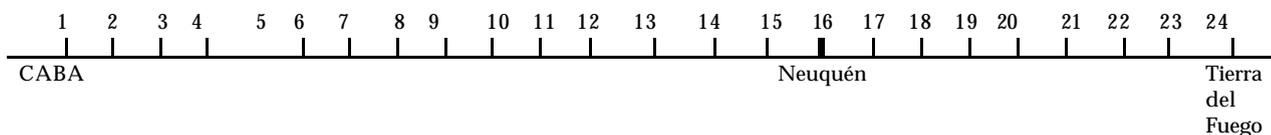
1.6. Tasa de crecimiento porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



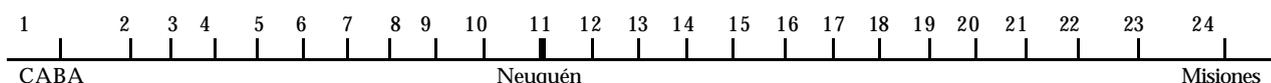
1.7. Porcentaje de población que vive en hogares con NBI. Año 2001.



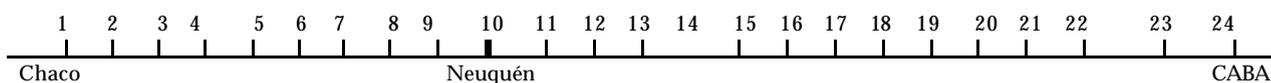
1.8. Tasa de crecimiento porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.



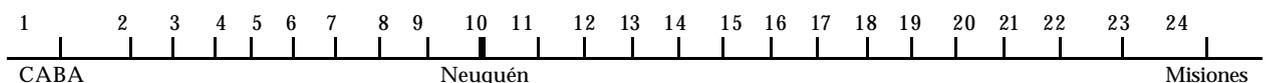
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001.



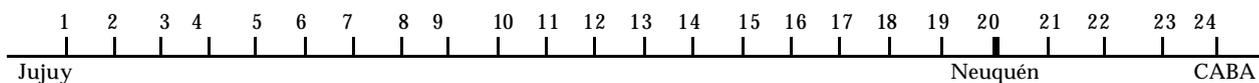
1.10. Tasa de crecimiento porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.



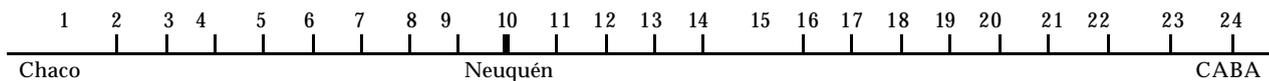
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001.



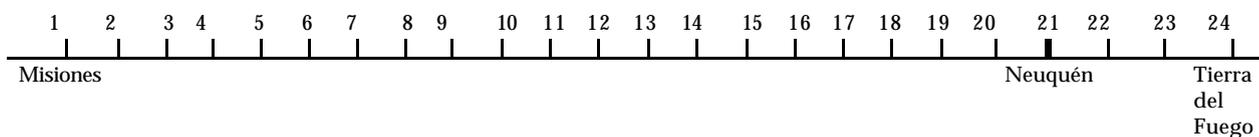
1.12. Tasa de crecimiento porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.



1.13. Tasa de analfabetismo. Año 2001.

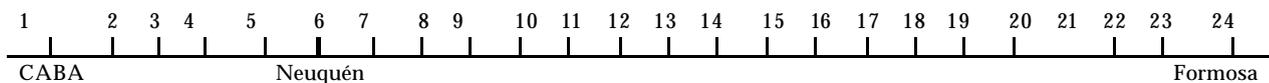


1.14. Crecimiento porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001.

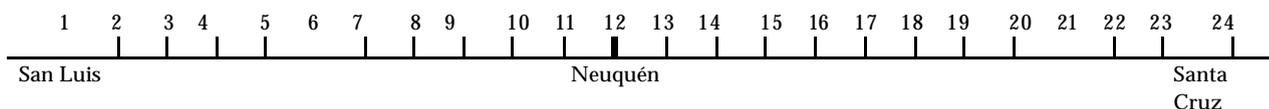


Fuente 1.1 - 1.14: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001, en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003.

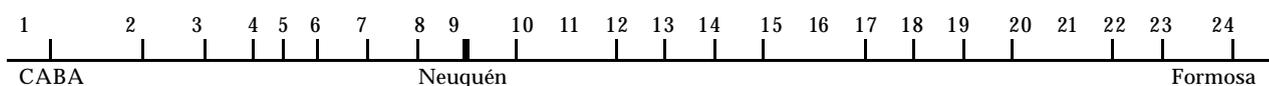
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



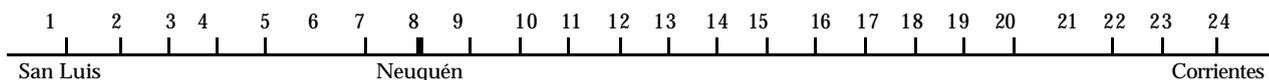
1.16. Tasa de crecimiento del IDH. Años 1995-2000.



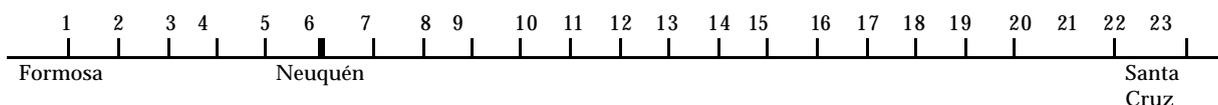
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



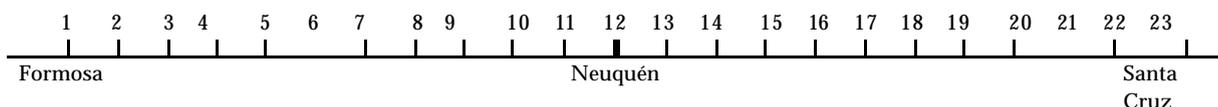
1.18. Tasa de crecimiento del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

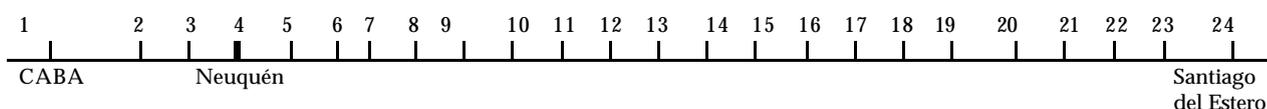


1.20. Tasa de crecimiento de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (1)

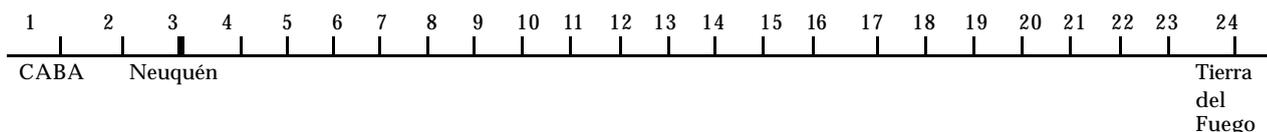


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

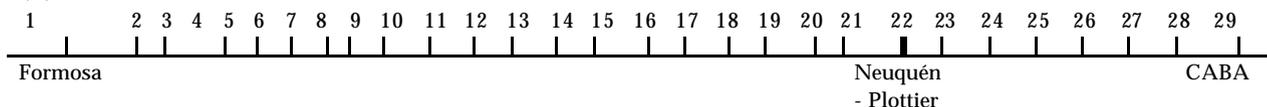


1.22. Tasa de crecimiento de PBG per cápita. Años 1993-2000.

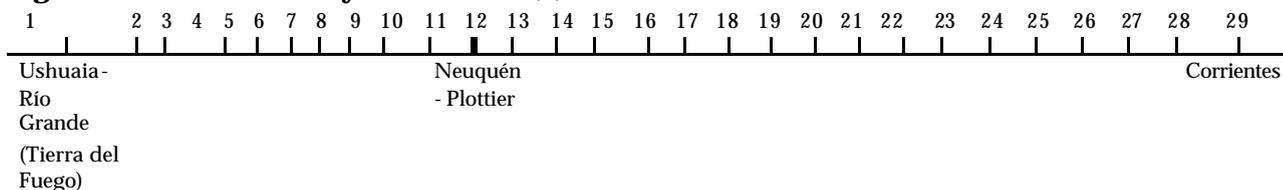


Fuente 1.15 - 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

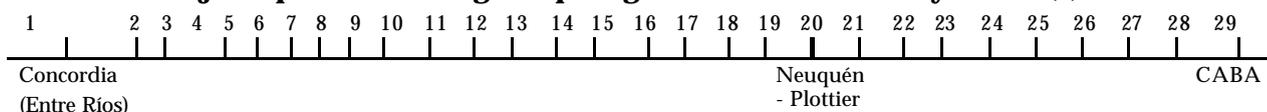
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (2)



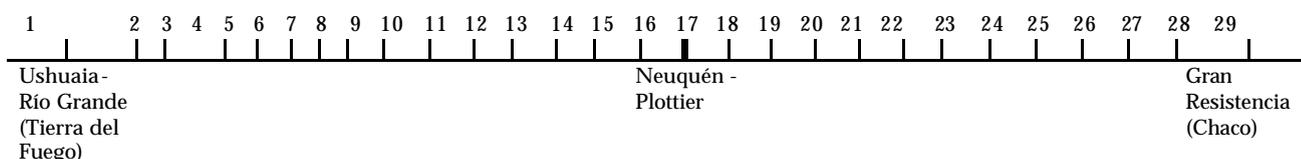
1.24. Tasa de crecimiento porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



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



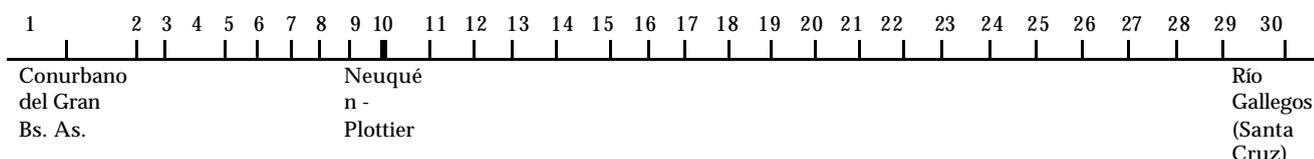
1.26. Tasa de crecimiento porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (2)



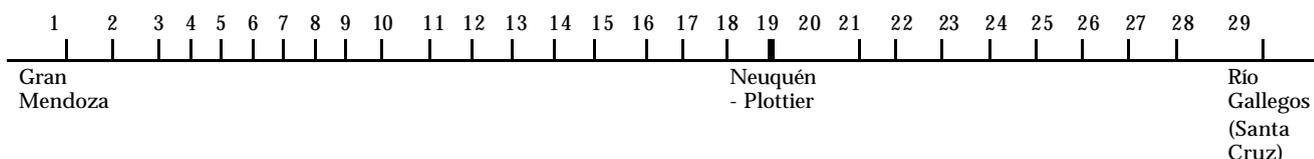
(2) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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.



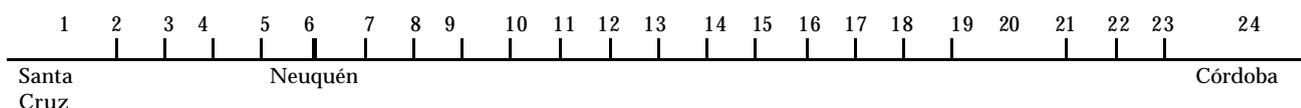
1.28. Tasa de crecimiento porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002. (3)



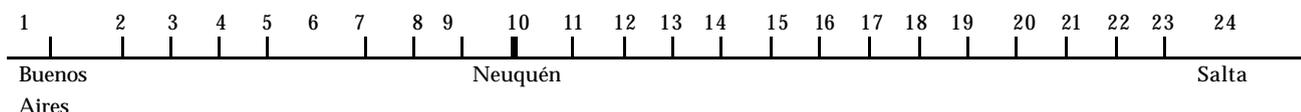
(3) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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.

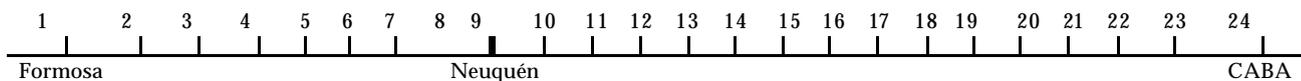
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



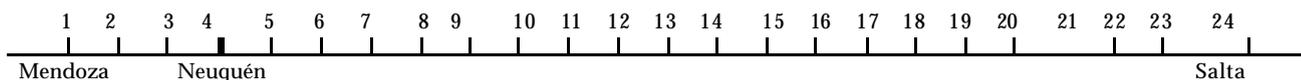
1.30. Crecimiento porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



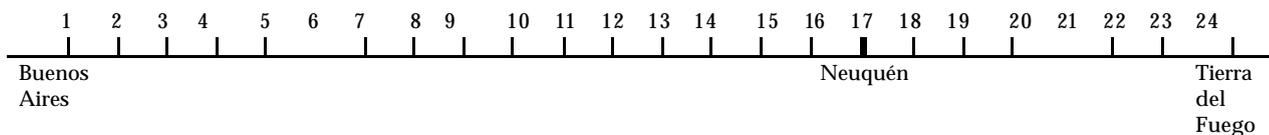
1.32. Tasa de crecimiento de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



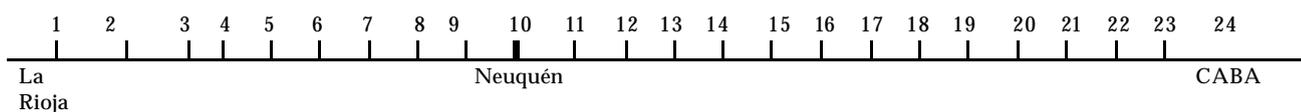
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2 CONTEXTO EDUCATIVO

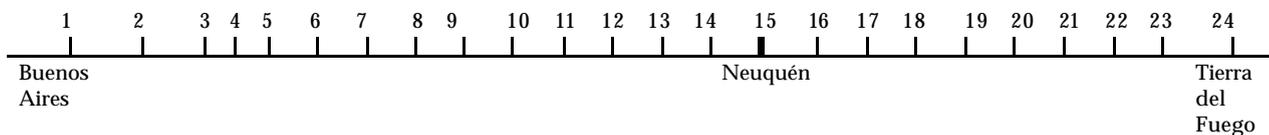
2.1. Cantidad de alumnos 2000



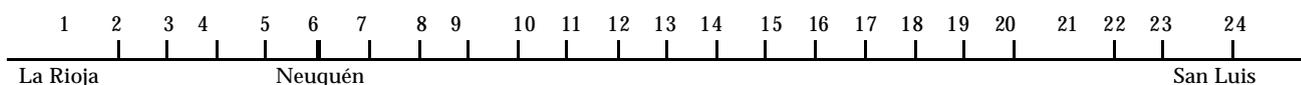
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.



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



Fuente 2.1 – 2.4: Información propia en base a Ministerio de Información, 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.