

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

Director: Axel Rivas

PROVINCIA DE RÍO NEGRO
(VERSIÓN DEFINITIVA)

Florencia Luci

Junio de 2003

Informe Jurisdiccional N° 6

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	2
1 INTRODUCCIÓN	8
2 EL CONTEXTO PROVINCIAL	9
2.1 RASGOS ESTRUCTURALES, SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS.....	9
2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE.....	13
3 EL CONTEXTO EDUCATIVO	16
3.1 DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO	16
3.2 INDICADORES DE RENDIMIENTO.....	18
3.3 MAPA DE PODER.....	24
4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN.....	26
4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN RIONEGRINA.....	26
4.2 EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESCENARIO EDUCATIVO.....	29
5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO	30
6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN.....	33
6.1 ESTRUCTURA DE PODER Y DINÁMICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL	33
6.2 LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: ENTRE LA EFICIENTIZACIÓN Y EL AJUSTE.....	35
7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN.....	36
7.1 EL GASTO EDUCATIVO EN EL MARCO DE LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PROVINCIALES	36
7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES	40
7.3 LA DISPUTA POLÍTICA EN TORNO AL GASTO EDUCATIVO.....	42
8 LAS POLÍTICAS LABORALES.....	44
8.1 CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES RIONEGRINOS.....	44
8.2 EL SALARIO DOCENTE.....	47
8.3 EL SINDICALISMO EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL	50
8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES.....	51
9 RELACIONES CON LA NACIÓN	53
9.1 LAS RELACIONES MACRO-POLÍTICAS ENTRE LA PROVINCIA Y LA NACIÓN.....	53
9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES	54
10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA.....	55
11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES.....	58
11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO.....	58
11.2 LA POLÍTICA CURRICULAR.....	59
12 POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS.....	61
13 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO.....	64
14 LAS POLÍTICAS DE SUPERVISIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN	68
14.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN	68

14.2	CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	70
15	REFLEXIONES FINALES.....	71
16	ANEXO: RÍO NEGRO EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL.....	73
1.	EL CONTEXTO PROVINCIAL.....	73
2.	CONTEXTO EDUCATIVO.....	78
3.	POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN	82
4.	POLÍTICAS LABORALES	86
5.	RELACIONES CON NACIÓN.....	88
6.	REFORMA EDUCATIVA	88
7.	DESIGUALDADES EDUCATIVAS	89
8.	SECTOR PRIVADO	89
17	BIBLIOGRAFÍA.....	90
18	ENTREVISTAS REALIZADAS.....	91

RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

Río Negro encabeza, al sur del Río Colorado, el conjunto de provincias que conforman la región patagónica. Según datos de 2001, la provincia cuenta con 552.677 habitantes, cifra que la sitúa como la novena provincia con menor cantidad de población del país¹. Por otra parte, tomando como referencia las dos últimas ondas censales (1991-2001) es la tercera provincia con

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

menor crecimiento demográfico (9.1%). En octubre de 2002 un 14.6% de su población se encontraba desempleada, porcentaje que ubicaba a esta jurisdicción por debajo de los parámetros nacionales (17.8%) pero casi dos puntos por encima de la media patagónica (13%). La tasa de analfabetismo ascendía a principios de los noventa al 6.2%, superando sustantivamente a la media regional (4.2%) y nacional (4%). En 2001 Río Negro muestra un tendencia favorable disminuyendo su analfabetismo en un 31.7%, llegando al 4.2%. No obstante esta variación favorable, la provincia no ve mejorada su posición en relación con el conjunto del país ya que pasa de ser la octava provincia con mayor tasa de analfabetismo a ser la séptima con peores resultados en este indicador, empeorando su posición relativa. El escaso aumento de la cantidad de habitantes en edad escolar (2.3%) en comparación con los datos regionales (11.3%), así como su desfavorable posicionamiento con respecto a las tasas de analfabetismo y de población con estudios completos, muestran que la provincia no ha tenido un desempeño dinámico en cuanto a este aspecto del desarrollo social. No obstante, es necesario destacar que su Índice de Desarrollo Humano ha variado positivamente (es la cuarta provincia con mayor aumento de este indicador), así como lo han hecho su ingreso *per cápita* (que aumentó en un 62.3%) y su PBG (ascendió en un 11% frente al 0.4% de la región), que han tenido una tendencia favorable en los últimos años.

El **sistema educativo** rionegrino cuenta con 182.088 alumnos -un 33% de la población- quienes se ubican en 714 establecimientos educativos, cuentan con 11.948 cargos docentes y 81.173 horas cátedra. Del total de alumnos, 26.334 pertenecen al sector privado (14.5%) y del total de establecimientos 119 (16.7%) corresponden a este sector. La cantidad de escuelas rurales asciende al 2.6%, porcentaje relativamente coincidente con los valores del resto de la región aunque contrasta con la media nacional del 10.6%. El crecimiento de la matrícula no ha sido significativo entre los años 1996 y 2000 (8.2%), siendo Río Negro la novena jurisdicción con menor incremento. No obstante, si desagregamos este número para los sectores público y privado, este último resalta con un aumento del 16.6% en el crecimiento de su matrícula frente a la estatal que desciende al 7%. Por otra parte, Río Negro es la segunda provincia con mayor aumento de la cantidad de establecimientos educativos para dicho periodo.

La tasa neta de escolaridad de la provincia para el nivel primario (95.7% en 2001) evidenció una variación negativa del 1.2% entre los años 1991 y 2001. No obstante, Río Negro es la sexta provincia con mayor tasa de escolarización en este nivel. Para el nivel medio, por el contrario, se observa un aumento del 10.9%, en donde la provincia alcanza una posición con respecto al resto del país cercana a valores medios. El **conjunto de indicadores** analizados (tasas de promoción efectiva, repitencia, abandono, sobreedad, egreso) permite señalar que, en términos generales, Río Negro presenta cifras que la ubican por debajo de las medias regionales y nacionales. Particularmente significativos son los datos que manifiesta la EGB3², la cual exhibe los peores valores en todos los índices. Cabe señalar, no obstante, que a pesar de estos resultados, la provincia ha experimentado una variación positiva para estas variables entre años 1996 y 1999. Por otra parte, el análisis de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) nos

² A pesar de que la provincia de Río Negro no tiene implementada la estructura de niveles tal como lo enuncia la Ley Federal, en este trabajo no referiremos a EGB1 (primer, segundo y tercer grado de la escuela primaria), EGB2 (cuarto, quinto y sexto grado), EGB3 (séptimo grado y primer y segundo año de la escuela media) y Polimodal (tercer, cuarto y quinto año de la escuela media) ya que de esta forma se encuentran sistematizados los datos a nivel nacional.

permite afirmar que Río Negro es una de las provincias del país con mejores resultados aun cuando esta tendencia manifestó un cierto declive a partir de 1996.

Desde la apertura democrática de 1983, Río Negro se caracteriza por ser una provincia acabadamente radical y por la posesión de un **sistema político** institucional estable. La década de los noventa ve transcurrir dos gobernaciones que finalizan normalmente sus mandatos, con dos reelecciones: Horacio Massaccesi, quien asume el 10 de diciembre de 1987 y concluye el 9 de diciembre de 1995, y Pablo Verani que ocupa el cargo desde esa fecha. Ambas gobernaciones están atravesadas por estilos de gobierno profundamente disímiles que otorgan a la dinámica política provincial una impronta particular. Horacio Massaccesi centró su base de legitimación en una política expansionista del gasto público, propia de años anteriores, que comenzó a entrar en contradicción con las nuevas orientaciones que inaugura la década de los noventa, en donde la racionalización del gasto comienza a ser un imperativo fuerte. El mandato de Massaccesi concluye en 1995 con el temor de una intervención federal, tras los graves conflictos que se dan en la provincia luego del retraso en el pago de los salarios estatales y la crítica situación financiera. En este escenario de "guerra social"³, Pablo Verani se hace cargo de la gobernación con el objetivo de "poner en orden" a la provincia, consolidando la reforma del Estado. De esta forma, puede establecerse un punto de ruptura hacia la mitad de la década, que reorienta el rumbo de la política económica provincial y acerca a la provincia a las pautas que define la instancia nacional. El giro está relacionado fundamentalmente con el inicio de un proceso de ajuste y racionalización del gasto con la asunción de Verani, frente a la dispendiosa administración que había resultado de la gestión de Massaccesi.

En este contexto, las particulares características que adquiere el **gobierno de la educación** se encuentran en estrecha vinculación con la dicotomía señalada. En efecto, pueden definirse **dos etapas** en relación con la educación rionegrina en el periodo que nos compete: la primera **(1991-1995)** abarca las presidencias del Consejo Provincial de Educación (CPE) de Roberto Rulli y Noemí Valla –en el marco de la gobernación de Horacio Massaccesi- y la segunda **(desde 1996)** tiene como ejecutores de la política educativa provincial a Raúl Otero, Oscar Machado y la ministro⁴ Ana Mázzaro –en la gestión de Pablo Verani-.

Ambas etapas responden a dos estilos e intereses de gobierno diferentes, que otorgan a la política educativa características particulares. A grandes rasgos, la **primera etapa** se caracteriza por un interés pronunciado en lo pedagógico y lo curricular, resultado, en parte, del proceso de participación y debate en la comunidad educativa que se había iniciado en los ochenta. En esta etapa, se sanciona la Ley de Educación Provincial y se lleva adelante un proyecto de reforma curricular en el nivel medio. Al mismo tiempo se actualizan los diseños curriculares de todos los niveles así como se sancionan diferentes normativas. A pesar de esta tendencia, al promediar la presidencia de Rulli (1991-1994) comienzan a sentirse las presiones por reducir el gasto y ordenar las cuentas provinciales. La **segunda etapa**, iniciada con la gestión del economista Raúl Otero (1996), es recordada por los agentes del sistema educativo como el "inicio de la decadencia de la educación rionegrina" produciéndose los más fuertes recortes en

³ Tal como definía la situación Adrián Pecolillo, periodista del Diario Río Negro entrevistado en la provincia, noviembre de 2002.

⁴ En 1999, tras la sanción de la Ley de Ministerios, el CPE adquiere carácter de Ministerio de Educación y Cultura.

el gasto y dándose por finalizada la reforma del nivel medio⁵. Luego del breve interregno de Oscar Machado, asume la ministro Ana Mázzaro (1998) quien logra "pacificar" el sistema educativo bajo la consigna "clases todos los días", volviendo a hacer hincapié en lo pedagógico, aunque en un contexto de ajuste que no logrará revertirse.

En lo que respecta a la **estructura administrativa** de la educación rionegrina, cabe mencionar que ésta ha estado caracterizada por una fuerte tradición de Consejo, que implica la representación docente en la cúpula del sistema. Si bien en el año 1999 se sanciona la Ley de Ministerios, que otorga al Consejo Provincial de Educación (CPE) estatus de Ministerio de Educación y Cultura, el carácter colegiado del mismo no se modifica. En la cúspide del sistema encontramos a la ministro de educación y cultura, que, junto a los dos vocales gubernamentales y el vocal docente, constituyen el órgano colegiado que define las principales líneas de la política educativa. Es necesario resaltar la presencia del vocal electivo, el cual, a pesar de encontrarse en condición de minoría, lleva la voz docente al seno de la administración educativa. A diferencia de lo que acontece en muchas de las provincias visitadas, en donde el derecho a la participación de los maestros en la estructura del sistema se encuentra vituperada, en esta provincia se destaca la institucionalización de los canales participativos, en cuyo proceso el sindicato jugó un rol importante.

Al mismo tiempo, la educación rionegrina se encuentra regida, en términos generales, por un **cuerpo normativo** relativamente reciente y considerablemente legitimado por la comunidad educativa. A excepción del Estatuto del Docente, que fue sancionado en 1965 y que prácticamente no ha sido modificado, muchas de las leyes y resoluciones fueron producto de espacios participativos de concertación entre diferentes sectores. Esto contrasta fuertemente con la situación de otras provincias estudiadas en el marco de este proyecto.

El Estado provincial tiene una amplia tradición en el desarrollo autónomo de **políticas curriculares**, fundamentalmente a partir de mediados de los ochenta. No obstante, la importancia que se le ha dado a la consolidación de una política educacional sólida ha variado a lo largo de la década, siguiendo los vaivenes políticos. El proceso de elaboración curricular en Río Negro fue previo a la sanción de la Ley Federal, producto de la participación de todos los sectores educativos. Como consecuencia de esto, los abruptos cambios que supuso la implementación de la reforma curricular en varias provincias en pos de la implementación de la Ley, no fueron tales en Río Negro.

En la década que nos concierne, el **rumbo político-económico** de la provincia transita dos fases claramente diferenciadas. La primera de ellas -desde el inicio de los noventa hasta 1995- se caracteriza por una política expansionista del gasto, la cual redundó en un desfase permanente de las finanzas públicas. Esta etapa culmina con la peor crisis financiera de la década, agravada por el retraso de varios meses en el pago de los salarios a los trabajadores estatales. La segunda fase, iniciada con la gobernación de Pablo Verani, se identifica por la intención de regular las finanzas a través de recortes en el gasto público. En este último período,

⁵ La reforma del nivel medio se inició en la provincia a mediados de los ochenta como resultado de un proceso de participación y debate en el seno de la comunidad educativa. La misma, que consistió en un cambio curricular e institucional de este nivel, se encuentra inmersa en un proceso más amplio en el cual la producción y participación educativa redundó en un sistema fuertemente legitimado que es recordado por los entrevistados como la época de oro de la educación rionegrina.

se producen -además de rebajas salariales- profundos ajustes en lo relativo a diferentes aspectos del gasto educativo.

En este contexto cabe detenerse en los indicadores relacionados con el **esfuerzo financiero por la educación** que realiza la provincia. El porcentaje que Río Negro asigna al gasto educativo en casi todos los años es superior al de la región patagónica pero está por debajo de los estándares nacionales. En efecto, la presencia del gasto en educación como porcentaje del gasto total ronda en el primer lustro de la década el 27%, a excepción del accidentado 1993 en donde desciende al 22%. A partir de 1996 se evidencia una disminución en este porcentaje, acorde al ajuste que mencionamos, en donde las cifras rondan el 25%, para recién repuntar en 2000 nuevamente al 27%. Un patrón similar sigue el gasto por alumno del sector público, el cual pasa de rondar los \$1400 durante la gobernación de Massaccesi para descender a los \$1100 entre 1996 y 1999, alcanzando nuevamente en 2000 los valores de la primera parte de la década. En síntesis, los números que describen las finanzas del sistema educativo dan cuenta del cambio que se opera al promediar la década en donde se producen fuertes recortes en la educación. Por otra parte, es digno de mencionar que, en este contexto de debacle, los números con respecto al gasto por alumno del sector privado aumentan. En efecto, éste pasa de \$231 en 1994 a \$592 en 1998 y a \$755 en 2000.

Por otra parte, la **variable salarial** ha sido la "vedette" de la relación entre el gobierno y el sindicato en esta década, signando en gran medida la suerte de la política educativa. Los datos muestran la abrupta depreciación del salario del docente rionegrino, lo cual lleva a la provincia a ubicarse por detrás de sus vecinas regionales que históricamente contaron con una relativa buena paga docente (a excepción de Chubut). En el año 1996 se sanciona la Ley 2989 de Reconversión de Estado, se declara la emergencia salarial y se define un descuento a escalas que, según el sueldo percibido, varía entre el 9 y 19.9%. Más tarde, con la sanción del Decreto 1/97, se efectiviza un descuento del 10% a todos los empleados públicos. Asimismo, se produce el pago del 20% del sueldo en tickets, con lo que se efectiviza la pérdida correspondiente de este porcentaje del sueldo para el cómputo de los aportes jubilatorios. Otro embate al salario docente se produjo con el congelamiento de la antigüedad por medio de la Ley 3179/98 y, posteriormente, la Ley 3238/98 que estipula el cese definitivo del pago del incremento del salario por bonificación de antigüedad. En el año 1995 Río Negro se sitúa por encima de la media nacional, en ese entonces de \$564, con un salario bruto de \$576 para el maestro de nivel primario de jornada simple con diez años de antigüedad. Aún así, es destacable que no alcanza la media regional que eleva para los docentes patagónicos de esas características el sueldo a \$642. Observando la variación de estos números hacia el 2000 se advierte que la media nacional se mantiene casi igual a 1995 (\$568), disminuyendo, por el contrario, el salario rionegrino a \$491. Este ejemplo ilustra la disminución de casi \$90 entre 1995 y 2000, en el sueldo básico del docente primario.

En esta contienda, el **sindicato docente** UNTER ha tenido un papel protagónico, asumiendo una actitud firmemente opositora frente los intentos de los gobiernos provinciales de avanzar sobre las condiciones laborales de los docentes, así como en el sostenido antagonismo frente a la implementación de la transformación educativa. Efectivamente, el gremio de los maestros rionegrinos se posicionó en la década pasada como un actor de peso en el sistema educativo, compeliendo al gobierno a la negociación y concertación al momento de llevar adelante determinadas decisiones de políticas.

Un ejemplo de esto es la profunda **crisis que atravesó a la provincia a principios de 2002**, que demoró por casi tres meses el inicio del ciclo lectivo en vistas del paro que llevó adelante la UNTER en reclamo por salarios atrasados. Esta situación crítica -que no se daba en la provincia desde el conflicto de 1995 que había llevado a la segunda gobernación de Massaccesi a un agitado final- llevó al conflicto gremial de los docentes rionegrinos a primera plana nacional dando cuenta del poder que ostenta el sindicato.

Durante la década analizada, la dinámica de las **relaciones entre el gobierno nacional y la administración local** en lo referente a educación estuvo delimitada fundamentalmente por dos procesos: la **transferencia** de los establecimientos nacionales a la jurisdicción provincial y la sanción e implementación de la **Ley Federal de Educación**. El primer suceso conllevó el problema de la equiparación salarial que debía efectuarse a los docentes nacionales transferidos, cuyo sueldo en la Nación era menor. No obstante, esto no es mencionado por los entrevistados como una cuestión especialmente traumática, a diferencia de lo que aconteció en otras provincias en donde las consecuencias financieras de este proceso fueron mayores. En segundo lugar, la implementación de la Ley Federal, en cuanto a la puesta en marcha de la estructura de los tres ciclos de EGB y polimodal, se encuentra detenida. Efectivamente, la provincia asumió un comportamiento autónomo con respecto a la real posibilidad de llevar adelante la Ley y decidió no hacerlo.

El **subsistema privado** cuenta con un total de 119 establecimientos que representan el 16.7% del sistema total. Este porcentaje se revela bajo si se compara con la media nacional que trepa a 24%, aunque es levemente superior que el porcentaje que asume la región patagónica (11.6%). La matrícula del sector evidencia un leve crecimiento: la misma pasa del 13% en 1994 al 14.5% en 2000. La media de la región ha crecido menos comparativamente que en la provincia, pasando del 11.5% en 1994 al 12% en 2000. En resumen, la educación privada en la región patagónica tiene escasa relevancia en comparación con los números que describen al sector privado en el país, no obstante Río Negro presenta cifras que la ubican por sobre la media regional. Esta provincia ha incrementado fuertemente el porcentaje de las transferencias que el Estado provincial efectúa al sector, más que lo que se evidencia en la región y en el país. En 1993 éstas representaban un 2.6% del gasto educativo total para concluir en 2000 con un 8.2%. El año 1997 es un punto de inflexión que eleva este porcentaje a más del 100%: de 2.5% hacia el 5.1%. También el gasto público por alumno del sector privado tiene variaciones importantes: en relación con el gasto por alumno del sector público éste pasa de 0.16⁶ en 1994 (donde se ubicaba por debajo de la media regional de 0.42 y nacional de 0.39) a 0.53 en 2000, acercándose a la media regional y superando a la nacional.

En **síntesis**, la década del noventa fue mostrando un creciente declive en lo referente a varios aspectos del sistema educativo. El cambio de rumbo político-económico en los noventa a nivel nacional implicó una presión desde el poder central en pos de mejorar las finanzas de las provincias. Esto se tradujo en una fuerte retracción de los números del sistema educativo, tanto en lo financiero -los números que describen el sistema muestran una tendencia decreciente, sobre todo por recortes en el gasto- como en lo pedagógico -se contraponen una "época de oro" en los ochenta, caracterizada por el movimiento de reforma educativa, a la actual percepción de parálisis-.

⁶ Esto significa que de cada peso que el Estado invierte en educación por alumno, 16 centavos corresponden al sector privado.

Una de las principales conclusiones que podemos extraer del presente informe es la estrecha vinculación que existió entre las tendencias que presentaron los diferentes gobiernos provinciales y su repercusión en el desenvolvimiento del sistema educativo. Podríamos decir que la “suerte” de la educación se encuentra íntimamente ligada a este factor, lo cual origina debilidad y falta de continuidad en el sector, así como da cuenta de la influencia de la macropolítica al momento de implementar política educativa a largo plazo.

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”⁷, desarrollado por el equipo de Política Educativa de CIPPEC. El objetivo principal de este estudio es realizar un análisis de las características, los condicionantes y el funcionamiento de la práctica política de la educación, definida como aquellos procesos, dispositivos y relaciones entre el Estado central y su sistema educativo, vinculados a un cierto modo de ejercicio del poder, que se alinea en mayor o menor concordancia con la macropolítica en cada una de las provincias. El estudio parte especialmente del año 1993, momento de renovación histórica del sistema educativo argentino, por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción conjunta de la Ley Federal de Educación. A partir del estudio de casos provinciales, se realizará luego una comparación general para elaborar ciertas conclusiones y aprendizajes acerca de las continuidades y discontinuidades entre las jurisdicciones.

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

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

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

⁷ Una versión completa del proyecto se puede hallar en: www.cippec.org/proyectorprovincias

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 Río Negro.

En cuanto a la metodología utilizada, se desarrolló en la provincia un profundo trabajo de recolección de documentos, material legal, revisión de diarios provinciales, estadísticas, etc. A este trabajo se sumó una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas con 44 actores relevantes de la política educativa provincial de los últimos años (el listado completo se puede observar al final del trabajo). En base a este amplio material se realizó este informe, que se presenta aquí en su versión preliminar, ya que el mismo será complementado con los análisis obtenidos de la comparación con las otras jurisdicciones.

Finalmente, 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, buscar la información requerida y sobre todo a quienes nos abrieron las puertas de sus hogares haciendo sumamente agradable nuestra estadía en la provincia.

2 EL CONTEXTO PROVINCIAL

2.1 RASGOS ESTRUCTURALES, SOCIODEMOGRÁFICOS Y ECONÓMICOS

Río Negro encabeza, al sur del Río Colorado, el conjunto de provincias que conforman la región patagónica. Constituida en 1878 como Territorio Nacional, asume condición plena de Estado Provincial tras la jura de la primera Constitución en el año 1957. Dada la escasa relevancia que confería el Estado a los Territorios Nacionales, la sociedad civil rionegrina ha tenido, al igual que toda la región patagónica, un temprano protagonismo en la gestión de sus propias instituciones. En efecto, las comunidades de vecinos han impulsado diversos procesos - como el de constitución provincial o la demanda de escuelas- dando lugar, a través de sus acciones, a la conformación de espacios organizativos.

En tanto provincia aluvional, Río Negro vio crecer su población, sobre todo desde mediados del siglo pasado, sobre la base de la migración de trabajadores y profesionales de

otras provincias, atraídos por las favorables políticas laborales y jubilatorias que llevaron adelante los sucesivos gobiernos para "poblar" la región. Esta particularidad le otorga a la sociedad rionegrina una composición cosmopolita y plural que se traduce en un perfil poblacional dinámico y poco tradicionalista.

Su población se fue estableciendo siguiendo el cauce del Río Negro, configurando un patrón de asentamiento caracterizado por la dispersión. Efectivamente, no se puede decir que en la provincia predomine una ciudad monopólica, en cuanto a lo poblacional y lo económico, sino que más bien coexisten sub-regiones establecidas en torno a ciudades de tamaño similar que encabezan una zona productiva. A grandes rasgos, la geografía provincial queda definida de la siguiente manera: al noroeste, y en la naciente del Río Negro, se sitúa la región del Alto Valle. Con epicentro en las ciudades de Roca y Cipoletti, esta es la zona más poblada, más fuerte económicamente y de mayor peso político. La fruticultura, que es su actividad principal, define entre el 15 y el 20% del producto bruto geográfico de la provincia. Descendiendo, el Valle Medio, prolongación del anterior pero con menores proporciones, está encabezado por Río Colorado y Choele Choel. Ya cerca de la desembocadura, la región Atlántica tiene en Viedma, capital provincial, su centro político-administrativo. Al oeste, Bariloche, la ciudad con mayor cantidad de habitantes de la provincia, encabeza la zona Andina que alinea en torno al turismo su actividad económica principal. Finalmente, la línea Sur, conformada por localidades como Jacobacci o Sierra Colorada, ha sido históricamente la región menos poblada y más relegada de la provincia. Tiene su base económica en la lana y concentra la mayor parte de la población aborigen.

El Cuadro 1 nos facilita un primer acercamiento a algunos indicadores que describen el perfil socio-económico de la provincia y su variación en los últimos diez años. En cuanto al aspecto poblacional, Río Negro cuenta, según datos de 2001, con 552.677 habitantes, número que la sitúa como la novena provincia con menor cantidad de **población** del país⁸. Tomando como punto de referencia el anterior censo de 1991 su crecimiento poblacional ha sido exiguo (9.1%), exactamente dos puntos debajo del total del país (11.1%) y claramente por debajo de los índices de incremento de la región patagónica que se mostró como más dinámica en este punto (16.9%). Esta escasa variación de su población sitúa a Río Negro como la **tercera provincia con menor crecimiento del país**⁹.

Hacia el año 2001 el 84.4% de su población se asienta en zonas urbanas advirtiéndose, en relación con la media patagónica (87.7%) y nacional (89.3%), un porcentaje levemente superior de población que vive en zonas rurales; esto se condice con el carácter disperso de su asentamiento poblacional. No obstante, en una perspectiva sincrónica, tomando los datos de 1991, **el porcentaje de población urbana**, que era en esos años de 79.9%, **aumentó un 5.6%** mostrando un crecimiento superior a la media regional y nacional y **evidenciando un retroceso de los índices de asentamiento rural**. En cuanto a los datos de **pobreza**, según cifras de 1991, el 23.2% de la población vive en hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este índice,

⁸ En el Anexo del presente informe se presentan los cuadros que exponen la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones.

⁹ Esto, según afirman varios entrevistados, puede ser explicado, entre otras cosas, por la condición de "expulsora" en que devino la provincia en los noventa, en contraposición con las décadas pasadas en donde la promoción de buenas condiciones laborales había sido una política explícita para atraer a nuevos pobladores.

que ubicaba a Río Negro por sobre la media regional (20.3%) y nacional (19.9%), presenta una **disminución del 22.8% en el último Censo** (año 2001) descendiendo al 17.9%¹⁰.

En este contexto, se encuentran en 2001 en el sistema educativo rionegrino 151.016 habitantes en edad escolar, cifra 2.3% superior a la registrada en 1991 aunque menor a la variación patagónica que aumentó su cantidad de habitantes en edad escolar en un 11.3%. La **tasa de analfabetismo ascendía a principios de los noventa al 6.2%, superando sustantivamente a la media regional (4.2%) y nacional (4%)**. En 2001 Río Negro muestra un tendencia favorable disminuyendo su analfabetismo en un 31.7%, llegando al 4.2%. No obstante esta variación favorable, Río Negro no ve mejorada su posición en relación con el conjunto del país ya que pasa de ser la octava provincia con mayor tasa de analfabetismo a ser la séptima con peores resultados en este indicador, empeorando su posición relativa. El porcentaje de población con primaria completa (70.2% en 1991) es inferior a los datos que se observan el la región (73.6%) y la nación (76.3%) para esos años. Hacia 2001 se observa una variación favorable de 9.8% este indicador que llega al 77%. Los porcentajes de población con secundaria completa siguen un patrón similar (21% frente al 22% regional y 25.6% nacional) ubicando a la provincia por debajo de las medias patagónicas y del total del país en 1991, pero mostrando una mejoría del 29.1% en 2001.

Cuadro 1 - Características de la población

	1991			2001			Variación 1991-2001 (%)		
	Río Negro	Media Región Patagonia	Media País	Río Negro	Media Región Patagonia	Media País	Río Negro	Media Región Patagonia	Media País
Cantidad de habitantes	506.772	290.333	1.345.718	552.677	339.591	1.509.331	9,1	17,0	12,2
Cantidad de habitantes en edad escolar	147.581	82.887	347.756	151.016	92.257	s/d	2,3	11,3	s/d
Tasa de analfabetismo (a partir de los 15 años)	6,2	4,2	5,7	4,2	2,8	s/d	-31,7	-33,5	s/d
	Río Negro	Total Región Patagonia	Total País	Río Negro	Total Región Patagonia	Total País	Río Negro	Total Región Patagonia	Total País
% de la población que vive en hogares con NBI	23,2	20,3	19,9	17,9	15,2	s/d	-22,8	-25,2	s/d
% de la población que vive en zonas urbanas	79,9	83,8	87,2	84,4	87,7	89,3	5,6	4,6	2,4
% de la población con primaria completa	70,2	73,6	76,3	77,0	80,6	s/d	9,8	9,5	s/d
% de la población con secundaria completa	21,0	22,0	25,6	27,1	29,5	s/d	29,1	33,9	s/d

s/d = sin datos

Nota: Se usa los términos Total Región y Total País como referencia al promedio ponderado. Por ejemplo, para calcular el porcentaje de la población que vive en hogares con NBI, se toma el total de la población que vive en estas condiciones y se lo divide por el total de la población. En cambio la Media Región y Media País se refieren a una media simple. Es decir, se suma los datos de NBI de las provincias y se lo divide por la cantidad de provincias. En el caso de calcular un promedio ponderado, el resultado estará muy condicionado, debido a sus dimensiones, por la Provincia de Buenos Aires. En cambio, al calcular la media que se describe de la pobreza medida en términos de NBI se da en todas las provincias del país en el ciclo de ambos Censos 1991-2001. Vale señalar que la crisis nacional iniciada a fines de 2001, la cual implicó entre otras cosas un gran aumento de la pobreza y la indigencia, no es captada por este indicador.

En el Cuadro 2 pueden extraerse algunos datos de la situación social y económica de la provincia. En primer lugar se observa que **el índice de desarrollo humano (IDH) ha variado positivamente en un 4.8%, entre 1995 y 2000, siendo la cuarta provincia del país con mayor aumento de este indicador**. Efectivamente, la variación supera, como se advierte en el cuadro, a los valores regionales y nacionales, y lleva a Río Negro a situarse próxima a ambas medias.

Atendiendo a los indicadores económicos podemos decir que Río Negro tiene en 2002 un **14.6% de su población desempleada**, ubicándose por debajo de los parámetros nacionales (17.8%) pero casi dos puntos por encima de la media patagónica cuya desocupación desciende al 13%. Cabe señalar, la gran variación que ha sufrido el **ingreso per cápita entre 1995 y 2000**, el cual pasó en valores absolutos, de \$3251 a \$5276 evidenciando un **62.3% de aumento**. En este punto la provincia supera a la media nacional de \$4946 y se acerca a la media regional de \$6249- históricamente más elevada que la del país-. Por otra parte, el **producto bruto geográfico (PBG)** -6.8%- es inferior al regional (10.4%) y al nacional (7.1%). Sin embargo, Río Negro muestra una **mejoría del 11% entre 1993 y 2000 frente al escaso aumento que tuvo la región (0.4%)** en cuanto al crecimiento de su producto.

Cuadro 2 -Indicadores sociales y económicos seleccionados

	2000			Variación 1995-2000 (%)		
	Río Negro	Media Región Patagonia	Media País	Río Negro	Media Región Patagonia	Media País
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,78	0,79	0,78	4,8	3,6	3,9
IDH ampliado	0,46	0,57	0,48	s/d	s/d	s/d
Ingreso per cápita (\$)	5.276	6.249	4.946	62,3	39,5	39,7
	2002			Variación 1995-2002 (%)		
	Río Negro	Media Región Patagonia	Total País	Río Negro	Media Región Patagonia	Total País
Brecha de ingresos*	s/d	19,2	20,4	s/d	66,5	77,4
Tasa de desempleo	14,6	13,0	17,8	s/d	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 la escuelas primaria y el índice de calidad educativa (resultados de los ONE), y al estándar de vida se sumaron las tasas de empleo y de desempleo. El objetivo del IDHA es captar tanto las variaciones coyunturales como la calidad de los indicadores base del IDH.

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

Resumiendo, en una primera aproximación a algunos indicadores de desarrollo social y económico, se observa una doble tendencia. Río Negro se inserta más desfavorablemente en la mayoría de los índices que describen el perfil del desarrollo social y educativo de la provincia,

que frente a los datos económicos que presentan una tendencia a la mejoría. El primer punto se evidencia principalmente en el exiguo crecimiento poblacional que ha tenido la provincia, cuyos habitantes han abandonado en los últimos años las zonas rurales en un porcentaje superior al que se verifica en la Patagonia como región¹¹. Asimismo, el escaso aumento de su cantidad de habitantes en edad escolar en comparación con los datos regionales, así como su posicionamiento con respecto a las tasas de analfabetismo y de población con estudios completos muestran que la provincia no ha tenido un desempeño dinámico en cuanto a su desarrollo social. No obstante, es necesario destacar que su índice de desarrollo humano (IDH) ha variado positivamente. En el mismo sentido lo han hecho su ingreso *per cápita* y su PBG, que han tenido una tendencia muy favorable.

Por otro lado, tal como se observa en el Cuadro 3 que describe la composición de la administración central de la provincia, para el año 2000 de cada 100 empleados pertenecientes al sector privado 49 corresponden al sector público, cifra inferior a la media del país que asciende a 66. Esto representa una disminución de la cantidad de empleados públicos del orden del 17.2% entre los años 1994 y 2000; como veremos a lo largo del trabajo esto se opera fundamentalmente con el proceso de ajuste que se inicia al promediar la década. El cuadro evidencia una tendencia similar para la relación entre cantidad de empleados públicos cada mil habitantes. En efecto, esta razón es de 48 empleados para el año 2000 (cifra inferior a la media del país de 51), lo cual representa una disminución del 13.4% para esos mismos años.

Cuadro 3 – Administración central

	2000		Variación 94-00 (%)	
	Río Negro	Media País	Río Negro	Media País
Empleados públicos cada 100 empleados privados	49	66	-17,2	-13,1
Empleados públicos cada mil habitantes	48	51	-13,4	-1,2

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

2.2 LA HISTORIA POLÍTICA RECIENTE

Río Negro se caracteriza, desde la apertura democrática de 1983, **por ser una provincia acabadamente radical y por la posesión de un sistema político institucional estable**. En efecto, la continuidad del radicalismo en el poder se ve acompañada por la normal finalización de

¹¹ Probablemente, esta tendencia se explique por un aumento de la desocupación rural que llevaría a los habitantes de dichas zonas a buscar empleo en las ciudades.

todos los mandatos, hecho que incidió positivamente en una cierta firmeza institucional y en la generación de un clima de relativa certidumbre¹².

En el año 1983 asume la gobernación Osvaldo Álvarez Guerrero, quien proviene de las filas más socialdemócratas del radicalismo, y lleva adelante un mandato sin grandes sobresaltos (más allá de la difícil situación financiera de la provincia) y pleno de fervor reformista, luego de los años oscuros de la dictadura militar. Este período se caracterizará por la puesta en marcha de procesos de participación pública en la democratización del Estado provincial, que asume un papel activo encabezando la reforma política. En cuanto a lo educativo, se inicia en esta época una de las experiencias innovadoras más importantes del país como fue la "Reforma del Nivel Medio"¹³ y se crean el Ministerio de Educación y Cultura (que será disuelto en 1987 para ser nuevamente conformado en 1999) y las Direcciones de Educación; de esta manera se va dando forma al sistema educativo.

La década que nos ocupa ve transcurrir dos gobernaciones que finalizan normalmente sus mandatos, con dos reelecciones: Horacio Massaccesi, quien asume el 10 de diciembre de 1987 y concluye el 9 de diciembre de 1995, y Pablo Verani que ocupa el cargo desde esa fecha. **Ambas gobernaciones están atravesadas por estilos de gobierno profundamente disímiles que otorgan a la dinámica política provincial una impronta particular.** Pese a la continuidad política del radicalismo en el poder, parecen existir en la provincia fuertes disidencias dentro del mismo partido, que se hacen manifiestas con el cambio de gobierno. Efectivamente, creemos poder establecer un punto de ruptura hacia la mitad de la década, que reorienta el rumbo de la política provincial y acerca a la provincia a las pautas que define la instancia nacional.

Cuadro 4 – Contexto Político Provincial

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gobernador	Horacio Massaccesi					Pablo Verani						
Partido	UCR											
Ministro de Educación	Roberto Rulli			Noemí Valla		Raúl Otero		Oscar Machado		Ana Mázzaro		

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

Horacio Massaccesi es un actor político fuertemente carismático que inicia su gestión en 1987 en un contexto político muy diferente al que inaugurará la década de los noventa. Heredero de una tradición más bien "bienestarista", se negó, en términos generales, a llevar

¹² Este hecho, que debería ser la situación normal en todo el país, es resaltado aquí dada la gran inestabilidad político-institucional que asumieron muchas de las jurisdicciones.

¹³ La reforma del nivel medio se inició en la provincia a mediados de los ochenta como resultado de un proceso de participación y debate en el seno de la comunidad educativa. La misma, que consistió en un cambio curricular e institucional de este nivel, se encuentra inmersa en un proceso más amplio en el cual la producción y participación educativa redundó en un sistema fuertemente legitimado que es recordado por los entrevistados como la época de oro de la educación rionegrina. La misma se describe en el Recuadro 1 del apartado sobre las políticas pedagógicas y curriculares.

adelante acciones que tuvieran que ver con las nuevas concepciones de política económica que comenzaron a preponderar en la última década y, contrariamente, ancló su discurso en la promoción de las economías locales¹⁴. Esta postura le otorgó una base de sustentación fuertemente enraizada, por un lado, en los poderes económicos locales y, por otro, en la construcción de un poder clientelar sobre la base de la proliferación de políticas asistenciales. Aunque en su segundo mandato ya comienzan a observarse intentos de ajuste¹⁵, su gestión estuvo caracterizada por un abultado gasto público que se veía traducido en un déficit provincial crónico¹⁶. Podemos citar como ejemplo, de su primera gestión, la famosa "cláusula gatillo" que implicaba ajustes automáticos del salario docente acorde a los movimientos inflacionarios o, más tarde, el slogan "una escuela cada treinta días"¹⁷.

Diversos actores entrevistados han coincidido en afirmar que a partir de 1991-92 comienzan a darse los primeros pasos en la intención de implementar procesos tendientes hacia la racionalización del gasto y la eficientización de la gestión, así como se empieza a hablar de la profesionalización docente. En 1993, Massaccesi abre las sesiones ordinarias del Poder Legislativo con un discurso diferente, que se corre de las vertientes más estatistas por las que abogaba y se acerca más al cambio de rumbo en lo político y lo económico que ya se llevaba adelante a nivel nacional, dando cuenta del reposicionamiento político que comienza a operar la provincia: "... nosotros reiteramos que el Estado debe ser transformado. Por eso la reforma del Estado provincial que propiciamos y que hemos puesto en marcha, apunta a que –con una nueva estructura– tenga el poder y la agilidad necesarios para asumir el rol inherente a su propia esencia."¹⁸ Y en cuanto a lo educativo: "El desafío que iniciamos consiste en reformular y modernizar los modelos de las instituciones escolares actualmente en vigencia en Río Negro ... Descentralización y participación en las decisiones de los actores involucrados, con especial protagonismo de los padres, modernización de las formas de organización de los servicios y de los sistemas de administración, una evaluación constante de la calidad de la enseñanza, un análisis permanente de la oferta educativa en relación con su integración a los procesos productivos, a costos y posibilidades de financiamiento reales, son los objetivos que debemos alcanzar"¹⁹.

De todas formas, y pese al cambio de discurso, en los hechos la reestructuración del Estado Provincial rionegrino recién se iniciará con la gestión de Pablo Verani. El mandato de Massaccesi concluye en 1995 con el temor de una intervención federal, tras los graves conflictos que se dan en la provincia luego del retraso en el pago de los salarios estatales. En este escenario de "guerra social"²⁰, **Pablo Verani** se hace cargo de la gobernación con el objetivo de "poner en

¹⁴ Como nos revelaría el ex-presidente del Consejo Provincial de Educación, Roberto Rulli, "...no había decisión política de llevar adelante medidas impopulares", entrevista realizada en la provincia, noviembre de 2002. Probablemente esto esté relacionado con las intenciones presidenciales del ex-gobernador.

¹⁵ Es necesario recordar que el gobierno de Massaccesi se encuentra atravesado por la derrota del radicalismo a nivel nacional, hecho que afectó política y económicamente a la provincia, fundamentalmente tras la implementación de la Ley de Convertibilidad, reduciendo las posibilidades del gobierno de continuar expandiendo el gasto público.

¹⁶ Esto será ampliado en el apartado relativo a políticas presupuestarias.

¹⁷ Tal como aparece reiteradamente en los diarios de la época. Aquí puede vislumbrarse el importante lugar que tiene el uso de la educación en términos de promoción político-electoral.

¹⁸ Discurso de apertura de las sesiones ordinarias del 22 período legislativo, 1° de marzo de 1993.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Tal como definía la situación Adrián Pecollo, periodista del Diario Río Negro entrevistado en la provincia, noviembre de 2002.

orden" a la provincia. De personalidad fuerte y carismática como la de su antecesor, había sido legislador durante el último mandato de Massaccesi y había propuesto en la Legislatura varios proyectos de ley relacionados con lo educativo, específicamente con aumentos salariales docentes. Contrariamente, sus primeras acciones de gobierno estuvieron dirigidas a recortar fuertemente el gasto público con el objetivo de reducir el déficit fiscal y llevar adelante la reforma del Estado bajo las consignas de la eficacia y la eficiencia en la administración de los recursos públicos. En cuanto a lo educativo, quizás lo más relevante haya sido el colapso final de la reforma de nivel medio (que venía ya en decadencia) en el marco de un fuerte recorte del gasto educativo.

3 EL CONTEXTO EDUCATIVO

3.1 DIMENSIONES Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

Un primer acercamiento al **sistema educativo** rionegrino puede estar dado por una caracterización de sus **dimensiones**: los 182.088 alumnos rionegrinos (33% de la población) se ubican en 714 establecimientos educativos²¹, cuentan con 11.948 cargos docentes y 81.173 horas cátedra (Cuadro 5). A priori estos datos pueden no ser reveladores a menos que los situemos en el contexto nacional. Entonces, podemos decir que Río Negro se ubica, en el ranking de las 24 jurisdicciones, en **valores cercanos al promedio** ya que es la catorceava provincia en cuanto a la cantidad de alumnos y la treceava en cuanto al cantidad de establecimientos. Estos datos son acordes al quinceavo lugar que, veíamos, ocupa la provincia en cuanto a cantidad de población.

Las **dimensiones del sub-sistema privado no son particularmente considerables**. Tal como se observa en el Cuadro 5, del total de alumnos, 26.334 pertenecen al sector (14.5%) y del total de establecimientos le corresponden 119 (16.6%). Ahora bien, veremos que su variación sí ha sido importante evidenciándose como un sector dinámico. En cuanto a la cantidad de escuelas rurales se advierte que la existencia de 2.6% de estos establecimientos es relativamente coincidente con los valores del resto de la región (con extremos en Neuquen 4.70% y Santa Cruz 0.82%) aunque contrasta con la media nacional que es de 10.61%.

²¹ Esto da un promedio de 255 alumnos por establecimiento evidenciando un proporción altamente favorable. Según el anuario estadístico 2002 que elabora la provincia, con respecto a los establecimientos de sector estatal: el 22.4% tiene menos de 100 alumnos, el 65.2% tiene entre 100 y 500, el 10.9% entre 500 y 800 y el 1.5% más de 800 alumnos.

Cuadro 5 - Dimensiones del sistema educativo provincial. Año 2000

		Público			Privado		
		2000	%		2000	%	
Todos los tipos de Educación	Establecimientos	714	595	83,3	119	16,7	
	Alumnos	182.088	155.754	85,5	26.334	14,5	
	Cargos Docentes	11.948	10.034	84,0	1.914	16,0	
	Hs. Cátedra *	81.173	67.753	83,5	13.420	16,5	
Educación Común	Total	Establecimientos	618	504	81,6	114	18,4
		Unidades Educativas	774	602	77,8	172	22,2
		Alumnos	163.239	137.433	84,2	25.806	15,8
		Cargos Docentes	10.709	8.834	82,5	1.875	17,5
		Hs. Cátedra *	65.914	52.917	80,3	12.997	19,7
	Inicial	Unidades Educativas	246	183	74,4	63	25,6
		Alumnos	19.176	15.703	81,9	3.473	18,1
		Cargos Docentes	1.309	1.028	78,5	281	21,5
		Hs. Cátedra *	0	0	n/c	0	n/c
	EGB1 y 2 /primario	Unidades Educativas	375	314	83,7	61	16,3
		Alumnos	96.069	82.962	86,4	13.107	13,6
		Cargos Docentes	7.140	6.069	85,0	1.071	15,0
		Hs. Cátedra *	121	0	0,0	121	100,0
	EGB 3	Unidades Educativas	9	8	88,9	1	11,1
		Alumnos	416	77	18,5	339	81,5
		Cargos Docentes	6	0	0,0	6	100,0
		Hs. Cátedra *	480	0	0,0	480	100,0
	Polimodal / secundario	Unidades Educativas	119	84	70,6	35	29,4
		Alumnos	42.525	35.175	82,7	7.350	17,3
		Cargos Docentes	1.698	1.411	83,1	287	16,9
Hs. Cátedra *		56.797	45.375	79,9	11.422	20,1	
Superior no Universitario	Unidades Educativas	25	13	52,0	12	48,0	
	Alumnos	5.053	3.516	69,6	1.537	30,4	
	Cargos Docentes	556	326	58,6	230	41,4	
	Hs. Cátedra *	8.516	7.542	88,6	974	11,4	

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

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

Si pensamos en el crecimiento que ha experimentado el sistema educativo en la provincia en el período 1996-2000 en relación con su número de alumnos, advertimos (Cuadro 6) que éste (8.23%) no ha sido especialmente significativo, siendo Río Negro la novena jurisdicción con menor incremento, ubicándose por debajo de los parámetros nacionales (11.64%). Cabe aclarar que si desagregamos este número para el sector estatal y **privado**, este último resalta con un

aumento del 16.6% en el crecimiento de su matrícula frente a la estatal que desciende al 7%²². Por el contrario, es muy significativo, comparativamente, el **aumento de la cantidad de establecimientos educativos (8.4%)** en el periodo, liderando Río Negro, detrás de La Rioja, el **segundo lugar en el país** y contrastando con el crecimiento total del país (3%). Nuevamente si desglosamos estos datos, vemos que en el sector privado este aumento es del 19% por oposición al 6.5% del estatal. Por último, la relación alumnos / establecimientos mantiene una favorable razón; ésta se ha mantenido estable para el sector estatal entre 1996 y 2000 y ha evolucionado más favorablemente para el sector privado.

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

	1996			2000			Variación 1996-2000		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
Alumnos	168.236	145.644	22.592	182.088	155.754	26.334	8,23	6,94	16,56
Establecimientos	659	559	100	714	595	119	8,35	6,44	19,00
Alumnos/establ.	255	261	226	255	262	221	-0,10	0,47	-2,05

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

Cabe aclarar que uno de los principales problemas del sistema, que es reiterado en varias oportunidades por los entrevistados, es la **crítica situación edilicia que vive la provincia**. Según el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos realizado por Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en 1994, el 26.12% de los establecimientos tiene menos de 10 años, el 20.59% entre 11 y 20, el 18.69% entre 21 y 30 años, el 14.36% entre 31 y 50 y el 7.79% tiene más de 50 años (12.46% sin información). De la cantidad total de edificios aproximadamente un poco más de la mitad es de uso exclusivo y el resto es compartido por otras unidades educativas.

En síntesis, podemos decir que el sistema educativo rionegrino tiene dimensiones medianas y se presenta relativamente equilibrado en cuanto a sus números, destacándose dos elementos. Por un lado, los superiores porcentajes que ilustran el crecimiento del sector privado y, por otro, el considerable aumento de la cantidad de establecimientos. Este último, es producido en la gestión de Otero con la llegada de los primeros fondos de los programas nacionales²³.

3.2 INDICADORES DE RENDIMIENTO

Con el objetivo de caracterizar al sistema rionegrino en términos de su desempeño para propender un tránsito favorable de los alumnos a través del sistema, puede resultar ilustrativa la mención de ciertos parámetros. En primer lugar, la **tasa neta de escolaridad** de la provincia

²² Como veremos en el apartado correspondiente, el crecimiento del sector en el período tiene una explicación política.

²³ El Diario Río Negro anunciaba: "Río Negro contará con 50 escuelas nuevas y 12 polideportivos (...) financiamiento de distintos orígenes, tanto de organismos internacionales como de la adhesión al Pacto Federal Educativo.", 20/7/97.

para el nivel primario, según se verifica en el Cuadro 7, asciende en 2001 al 95.7%. Esto implica una variación negativa con respecto al porcentaje del año 1991, evidenciándose una disminución del 1.2% en este indicador. No obstante, Río Negro es la sexta provincia con mayor tasa de escolarización en este nivel. Para el nivel medio, por el contrario, se observa una variación positiva de 10.9%, en donde la provincia alcanza una posición con respecto al resto del país cercana al promedio. En cuanto al nivel inicial (cuya tasa de escolarización asciende al 80.1% posicionando a la provincia como la séptima con mayor escolarización), cabe resaltar la importante evolución que se evidencia en este nivel. En efecto, según datos provinciales²⁴, en el año 1980 el sistema educativo rionegrino atendía al 33% de la población infantil de 5 años y contaba con 140 salas anexas y solamente 5 jardines independientes. Hacia 2002, la cobertura alcanza el 98.5% y el número de jardines independientes ascendió a 82 y son 11 los jardines maternos. En síntesis, la escolarización en la provincia alcanza valores favorables tanto para el nivel inicial como para el primario, situando a la provincia entre las primeras del país, y en menor medida para el secundario.

Cuadro 7 - Tasa Neta de Escolarización

Nivel	Tasa Neta de Escolarización año 2001	Variación de la Tasa Neta de Escolarización (%) 1991-2001
Inicial	80,1	s/d
Primario	95,7	-1,2
Secundario	65,4	10,9

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.

La **tasa de promoción efectiva** de los alumnos rionegrinos para EGB1 y 2²⁵ es de 90%, levemente inferior tanto a la media regional (92.8%) como a los parámetros nacionales (91.8%). Como se observa en el Cuadro 8, este patrón se observa asimismo para EGB3 y Polimodal, ya que Río Negro se ubica, para ambos niveles, por debajo de los promedios regionales y nacionales. Particularmente significativa es la **baja promoción que se evidencia en la EGB3** (75.7%) que muestra una diferencia con respecto a la media nacional de casi 10 puntos porcentuales. La evolución de este indicador se observa en el Cuadro 9, en donde se advierte que **entre 1996 y 1999 la tendencia general que describió la provincia fue de mejoría** para todos los niveles. En efecto, su tasa de promoción tendió a evolucionar favorablemente superando los números que se distinguen en la región así como a la media del país; particularmente en el nivel polimodal en donde supera a la variación nacional en casi 6 puntos porcentuales.

²⁴ Informe de la Dirección de Nivel Inicial, MEC, 2002.

²⁵ A pesar de que la provincia de Río Negro no tiene implementada la estructura de niveles tal como lo enuncia la Ley Federal, en este trabajo no referiremos a EGB1 (primer, segundo y tercer grado de la escuela primaria), EGB2 (cuarto, quinto y sexto grado), EGB3 (séptimo grado y primer y segundo año de la escuela media) y Polimodal (tercer, cuarto y quinto año de la escuela media) ya que de esta forma se encuentran sistematizados los datos a nivel nacional.

Por otra parte, contemplando la **tasa de repitencia** se advierte que ésta es, tanto en EGB1 y 2 como en EGB3, superior a la observada en la región y la media del país. Por el contrario, la repitencia en Polimodal (5.9%) es menor a la patagónica (6.8%) aunque superior a la nacional (4.9%). Estos resultados hacen que Río Negro sea la **tercera provincia con mayor repitencia del país en EGB3** y se ubique en el **octavo lugar en relación con la en EGB1 y 2 y Polimodal**. En cuanto a la variación de estas cifras (Cuadro 9) notamos en la EGB1 y 2 una disminución de la repitencia del 19.61%, baja mucho más pronunciada que la operada en la región y en el país, que por el contrario incrementa esta tasa en un 8.6%. Valores aún más abruptos se manifiestan en EGB3 -que pasa de una tasa de repitencia del 17.4% en 1996 a 13% en 1999 representando una mengua del 25.29%- y Polimodal que tiene un descenso del 41.58%. No puede dejar de destacarse, aunque los resultados a los que ha arribado la provincia no sean del todo satisfactorios, la variación favorable que existió en el **tramo 96-99**. La misma hace que **Río Negro sea una de las cinco provincias que más ha disminuido su tasa de repitencia para todos los niveles** en esos años.

En relación con la **tasa de abandono interanual** se observa que en el nivel EGB1 y 2 la misma (1.8%) es superior a los parámetros regionales (1.2%), aunque se ubica por debajo de la media país (2%). Para EGB3 ésta se sitúa un punto por encima de la media regional y casi cuatro de la nacional. Por el contrario, el nivel Polimodal reviste números similares en la provincia (13.3%) en comparación con la Nación (13.6%), situándose por encima de la media regional (12%). Los mejores resultados, en consecuencia, se observan en EGB1 y 2 y Polimodal (en donde se da una cercanía mayor con los parámetros nacionales) y los más negativos corresponden a **EGB3** donde la provincia se ubica como la **quinta en el país con mayor abandono**. Las variaciones de estos números entre 1996 y 1999 manifiestan una disminución del abandono en todos los niveles; cabe aclarar sin embargo que esta disminución se opera asimismo en todo el país.

En términos generales, la **tasa de sobreedad** es en Río Negro -al igual que en la mayoría de los indicadores expuestos- **siempre superior a las medias regionales y nacionales**. Los peores resultados se advierten en la EGB3 (41.2%) en donde la diferencia con respecto a la media nacional (33%) es de más de 10 puntos. En EGB1 y 2 la provincia se sitúa con un 29.4% claramente por encima de la región (21.2%) y la media país (21.4%). En Polimodal las diferencias no son tan abruptas. Las variaciones que ha sufrido esta tasa entre 1996 y 1999 no son favorables ya que **la sobreedad en la provincia ha crecido en todos los niveles**. No obstante, cabe aclarar, que este crecimiento no es exclusivo de Río Negro sino que, por el contrario, se ha dado en todo el país, superando en la mayoría de los casos al aumento rionegrino de este indicador.

La **tasa de egreso** del sistema educativo en Río Negro es, en todos los niveles, **inferior al egreso promedio de la región y del país**. Los mejores resultados se advierten para el nivel Polimodal, en el cual la diferencia con los parámetros nacionales y regionales no es tan abrupta tal como se observa en el Cuadro 8. La mayor dispersión se evidencia en la EGB3 cuya distancia con respecto a la media nacional es de más de 10 puntos. Por su parte, la variación que ha sufrido este indicador es sobre todo significativa en la EGB3, que muestra un aumento en el egreso del 17.2%, incremento superior al que se advierte en la región.

Cuadro 8 - Indicadores educativos. Año 1999

		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Río Negro	90,0	75,7	80,9
	Media Región Patagonia	92,8	79,8	81,3
	Media País	91,8	84,1	81,4
Tasa de abandono interanual	Río Negro	1,8	11,3	13,3
	Media Región	1,2	10,2	12,0
	Media País	2,0	7,7	13,6
Tasa de repitencia	Río Negro	8,2	13,0	5,9
	Media Región	6,1	10,1	6,8
	Media País	6,3	8,2	4,9
Tasa de sobreedad	Río Negro	29,4	44,2	41,2
	Media Región	21,2	36,2	39,5
	Media País	21,4	33,0	37,3
Tasa de egreso	Río Negro	88,5	64,7	60,7
	Media Región	92,7	68,4	64,3
	Media País	87,9	75,3	60,7

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

Cuadro 9 - Evolución de los indicadores educativos

		Variación 1996-1999 (%)		
		EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa de promoción efectiva	Río Negro	2,7	10,3	8,3
	Media Región Patagonia	1,5	7,2	6,2
	Media País	0,2	7,4	2,8
Tasa de abandono interanual	Río Negro	-18,2	-19,3	-12,5
	Media Región	-52,4	-3,5	-21,4
	Media País	-23,1	-39,8	-9,9
Tasa de repitencia	Río Negro	-19,6	-25,3	-41,6
	Media Región	-2,5	-23,1	-13,5
	Media País	8,6	-8,9	-14,0
Tasa de sobreedad	Río Negro	6,5	10,5	10,8
	Media Región	11,0	9,7	19,0
	Media País	17,6	20,0	37,1
Tasa de egreso	Río Negro	2,7	17,2	11,0
	Media Región	8,9	13,1	16,6
	Media País	4,4	25,1	6,1

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

Resumiendo, el conjunto de indicadores expuestos permite señalar que, en términos generales, Río Negro presenta cifras que la ubican por debajo de las medias regionales y nacionales. Particularmente significativos son los datos que manifiesta la EGB3, la cual exhibe los peores números en todos los índices. Cabe señalar, no obstante, que a pesar de estos resultados la variación que ha descripto la provincia entre los años 1996 y 1999 fue de clara recuperación de estos valores.

Es posible señalar los resultados que arrojan los **Operativos Nacionales de Evaluación**, para observar la forma en que el sistema educativo evalúa su calidad. El Cuadro 10 muestra como evoluciona este indicador entre los años 1993 y 2000.

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

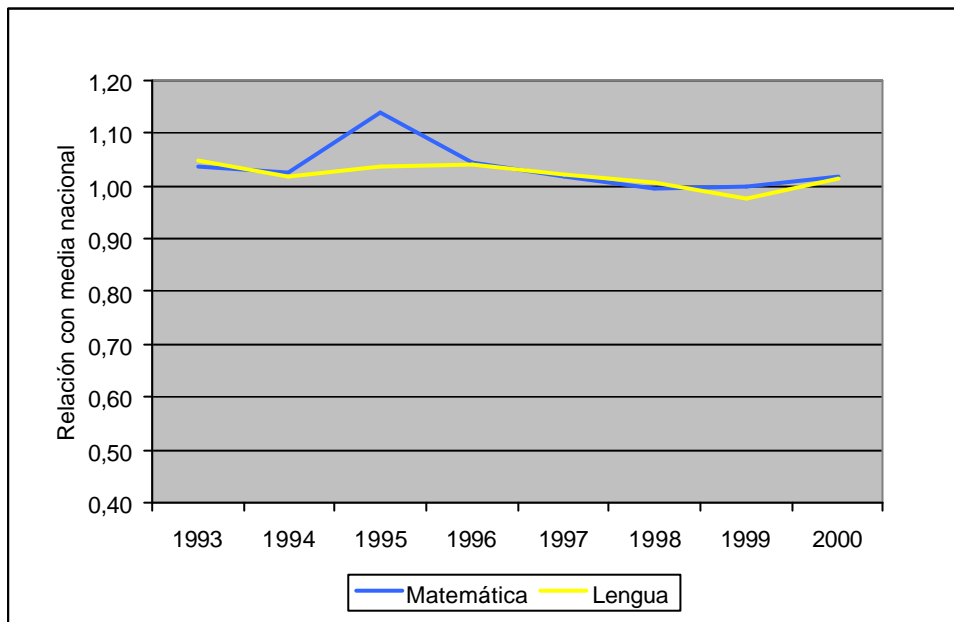
Año	6to. Grado/Año		Finalización del Secundario		
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	
1993	Río Negro	n/c	n/c	64,5	48,1
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	61,7	45,5
	Total País	n/c	n/c	61,5	46,4
1994	Río Negro	n/c	n/c	71,0	57,4
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	68,0	52,4
	Total País	n/c	n/c	69,7	56,0
1995	Río Negro	n/c	n/c	68,9	63,9
	Media Región Patagonia	n/c	n/c	66,8	55,4
	Total País	n/c	n/c	66,4	56,2
1996	Río Negro	66,3	58,8	62,6	59,9
	Media Región Patagonia	60,5	52,1	59,7	56,1
	Total País	58,2	50,6	60,3	57,4
1997	Río Negro	58,5	55,1	66,6	63,4
	Media Región Patagonia	58,8	55,1	64,3	59,8
	Total País	60,2	56,5	65,2	62,3
1998	Río Negro	62,0	65,2	67,3	66,7
	Media Región Patagonia	61,5	64,9	64,5	63,6
	Total País	63,8	66,7	67,0	67,0
1999	Río Negro	55,8	63,2	64,1	68,5
	Media Región Patagonia	56,4	62,7	59,3	62,8
	Total País	56,9	63,4	65,7	68,7
2000	Río Negro	63,0	61,1	59,9	62,4
	Media Región Patagonia	62,6	59,0	57,4	59,1
	Total País	61,6	57,9	59,1	61,3

n/c = no corresponde

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

El patrón que describe el 5° año de la educación media en 1996, evidencia que Río Negro es la tercera provincia del país en cuanto al mayor porcentaje de resultados favorables en matemática y lengua, posicionamiento que desciende en 2000 al séptimo lugar. El Gráfico 1 describe la curva que sigue la provincia evidenciándose como menos abrupta en sus variaciones que para el nivel primario. Asimismo, en el Cuadro 10 se observa que Río Negro se ha mantenido, en general, por encima de las medias del país y muy por sobre la media regional.

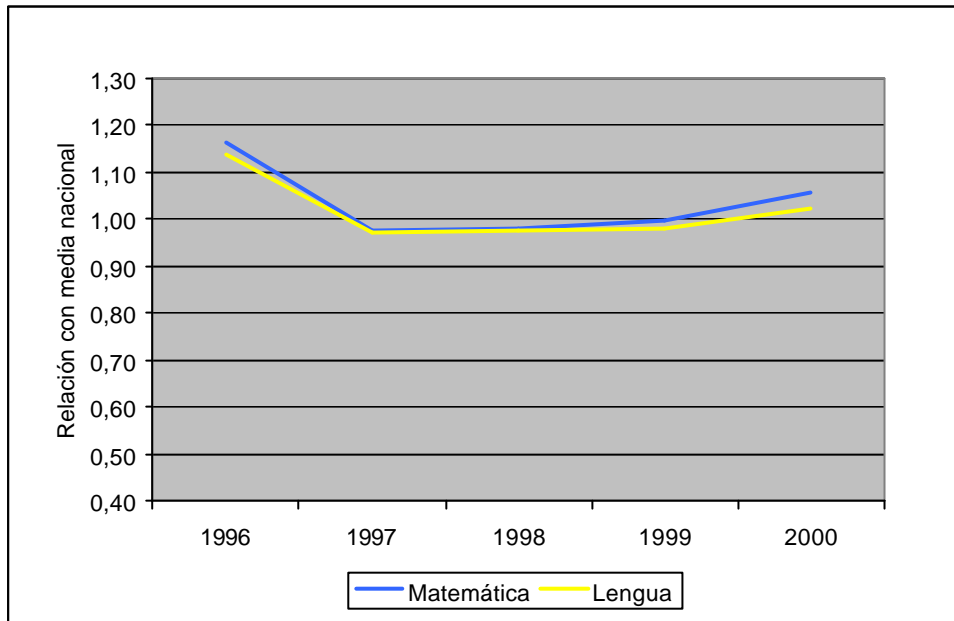
Gráfico 1 – Evolución de los resultados del Operativo Nacional de Evaluación de la provincia en relación con la media nacional para 5to año del secundario y 3er año del polimodal (media nacional = 1)



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

En cuanto al patrón que describe 6° año de EGB, se observa que Río Negro en 1996 se ubica, de igual forma, en el tercer lugar del país en cuanto al mayor porcentaje de resultados favorables en matemática y lengua. Este posicionamiento desciende en 2000 al séptimo lugar, siendo esta provincia la que más abruptamente varía. En efecto esto puede verse en el Gráfico 2, que describe la caída que se opera en este nivel, particularmente abrupta entre los años 1996 y 1997 para luego repuntar tímidamente. La tendencia es clara hacia el año 1996 Río Negro se ubicaba por sobre la media nacional tanto en matemática como lengua; a partir de 1997 cae abruptamente por debajo de la media nacional para recién en 2000 posicionarse nuevamente sobre ella.

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



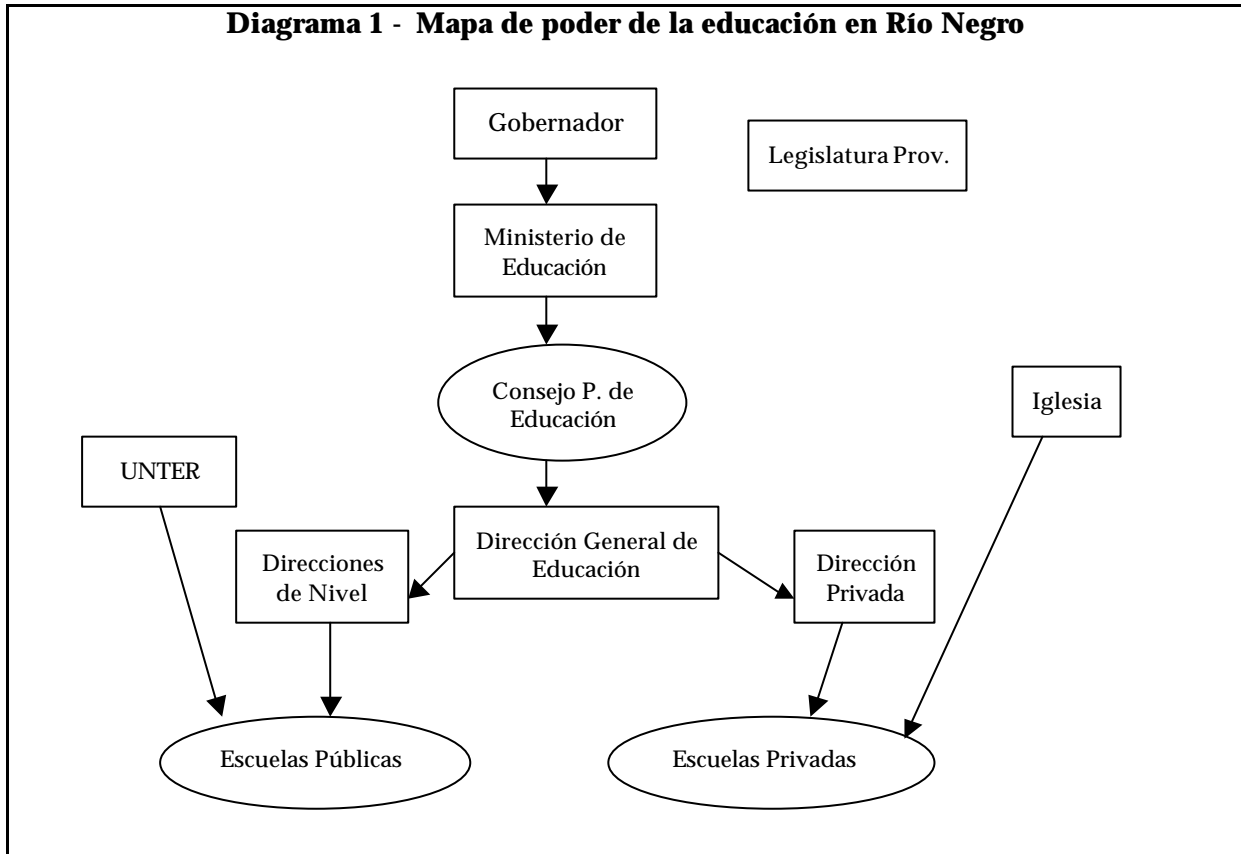
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

En síntesis, el análisis de los ONE nos permite afirmar que Río Negro es una de las provincias del país con mejores resultados. Sin embargo, esta tendencia, como vimos, manifestó un cierto declive sobre todo a partir de 1996. Nos vemos tentados a sostener la hipótesis de que los excelentes resultados que ostentó la provincia hasta mediados de los noventa -los cuales la ubicaron como una de las mejores del país- pueden tener relación con la experiencia pedagógica que significó la Reforma del Nivel Medio, que asimismo movilizó al sector docente en general. Esto es, por otra parte, sostenido por varios de los actores entrevistados que señalan el inicio de la debacle del sistema educativo rionegrino a partir de la caída de la reforma mencionada en el año 1996²⁶.

²⁶ No queremos con esto afirmar tajantemente que la culminación de la Reforma del Nivel Medio (1996) y el declive de los números que describen la calidad del sistema, están mecánicamente relacionados. Somos conscientes que no existe tal reflejo automático entre ambas cuestiones, pero sin embargo sirve para manifestar una hipótesis acerca de esta tendencia.

3.3 MAPA DE PODER

Para finalizar esta primera parte, tendiente a contextualizar el marco en el cual se inscribe el sistema educativo rionegrino, es necesario presentar, aunque sea de manera sucinta, el mapa de las relaciones de poder que configuran los actores más relevantes. El mismo queda descrito como sigue.



En primer término, el **Poder Ejecutivo**, fundamentalmente a través de la figura del **gobernador**, interviene primordialmente en la definición de política educativa signando casi unilateralmente el rumbo de la misma. El Consejo Provincial de Educación (devenido **Ministerio de Educación** en 1999) es la entidad que, desde el Ejecutivo, gestiona la educación provincial siendo la autoridad máxima -su presidente- un actor importante en la política de la provincia. A pesar de ser un órgano colegiado, el único representante docente se encuentra en condición de minoría frente a los dos vocales gubernamentales. Como veremos más adelante, al igual que sucede en la mayoría de la provincias del país, a lo largo de la década han ido concentrándose las principales decisiones de política pública en torno al Poder Ejecutivo en desmedro de los órganos legislativos y colegiados.

La **Legislatura**, desde la Comisión de Cultura, Educación y Comunicación Social, ha sido en los primeros años de la década del noventa un actor de peso en la política educativa,

principalmente en el período que rodeó a la sanción de la Ley Orgánica de Educación. En esa misma etapa, los **padres** han encarnado un rol significativo, conformando coordinadoras en diversas localidades que han presionado en varios aspectos en favor de la educación de sus hijos, llegando a ser interlocutores admitidos en el debate educativo. Esto nos remite al fuerte papel participativo que ha jugado históricamente, como señalamos más arriba, la sociedad rionegrina. Ambas instancias han declinado en importancia al promediar la década.

Cabe destacar que la **Iglesia Católica** no es un actor definitorio en lo que se refiere a la política en general y a lo educativo en particular. Si bien la mayoría de las instituciones educativas pertenecientes al sector privado son confesionales, la influencia eclesial no trasciende este ámbito.

Por último, se debe subrayar el eminente papel que ha jugado la **Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro** (UNTER) constituyendo la principal instancia opositora del gobierno a lo largo de la década. Único sindicato de la educación en la provincia, es definido por uno de sus principales dirigentes de la siguiente manera: "*la única oposición real y concreta que ha tenido el gobierno de la provincia ha sido la UNTER*"²⁷.

4 EL MARCO POLÍTICO DE LA EDUCACIÓN

4.1 EL PODER EJECUTIVO EN LA EDUCACIÓN RIONEGRINA

Las particulares características que adquiere el gobierno de la educación se encuentran en estrecha vinculación con la dicotomía señalada en cuanto a la ruptura que supone el cambio de gobierno al promediar la década. En efecto, pueden definirse **dos etapas** en relación con la **educación rionegrina** en el período que nos compete: la primera (**1991-1995**) abarca las presidencias del Consejo Provincial de Educación (CPE) de Roberto Rulli y Noemí Valla –en el marco de la gobernación de Horacio Massaccesi- y la segunda (**1996-en adelante**) tiene como ejecutores de la política educativa provincial a Raúl Otero, Oscar Machado y la entonces ministro²⁸ Ana Mázzaro –en la gestión de Pablo Verani-.

Ambas etapas responden a dos estilos e intereses de gobierno diferentes, que otorgan a la política educativa un tinte particular²⁹. A grandes rasgos, en la primera etapa se percibe un interés más pronunciado en lo referente a la planificación de la política educativa, en parte como herencia del proceso que se había iniciado en los ochenta y que había originado la reforma. De todas maneras, al promediar la presidencia de Rulli comienzan a sentirse las presiones por reducir el gasto y ordenar las cuentas provinciales. La segunda etapa, iniciada con la gestión del economista Raúl Otero, es recordada por los agentes del sistema educativo como el "inicio de la decadencia de la educación rionegrina" produciéndose los más fuertes recortes en el gasto educativo y dándose por finalizada la reforma del nivel medio. Luego del breve

²⁷ Entrevista realizada a Juan Carlos Carreño, dirigente gremial y vocal electivo del CPE, en noviembre de 2002.

²⁸ En 1999, tras la sanción de la Ley de Ministerios, el CPE adquiere carácter de Ministerio de Educación y Cultura.

²⁹ Este hecho contribuye a sostener la hipótesis de que, tal como se evidencia en otras provincias, el destino de la política educativa provincial está profundamente determinado por los vaivenes de la política gubernamental.

interregno de Oscar Machado, asume la ministro Ana Mázzaro quien logra "pacificar" el sistema educativo bajo la consigna "clases todos los días", volviendo a hacer hincapié en lo pedagógico, aunque en un contexto de ajuste que no logrará revertirse.

El año 1991 se inicia, entonces, con la presidencia del CPE de Roberto Rulli³⁰, quien ocupará el cargo por un espacio de cuatro años. El mismo será sucedido por Noemí Valla a inicios de 1995, que perdurará en la gestión hasta el final de la gobernación de Massaccesi. Este cambio de presidencia puede entenderse como un enroque político que opera el gobernador, situando a Rulli como ministro de coordinación, más que por razones de índole propiamente educativa. De hecho, los entrevistados coinciden en afirmar que es Rulli quien continúa siendo la figura importante en lo relativo al sector educativo.

Esta primera etapa estuvo signada, como señalamos, por una gran importancia otorgada a lo pedagógico en el marco de la reforma del nivel medio. Durante la gestión de Rulli se sanciona la Ley Orgánica de Educación Provincial N° 2.444 (año 1991), que ya venía siendo elaborada en forma consensuada por todos los sectores de la comunidad educativa, y que de alguna manera es la coronación del proceso participativo que se había iniciado a mediados de los ochenta.

Su gestión se desarrolla en una enconada lucha con el sindicato que tiene dos frentes de conflicto: por un lado, los intentos de llevar adelante reformas descentralizadoras (entre ellas el cuestionado Proyecto Cumelcán³¹) y, por otro, la puja salarial que acompañará toda la década. La fuerza política del único gremio docente, UNTER, hace necesario consensuar tanto las políticas educativas como las laborales llevándose adelante las primeras reuniones paritarias. Los inicios de los ciclos lectivos se vieron siempre afectados por paros gremiales, siendo el año 1995 un punto de inflexión, dada la magnitud del conflicto, con el corolario de la promoción automática por única vez en la década. En este contexto, como señala Rulli, "se empieza a producir la crisis financiera aguda de la provincia, se origina el atraso salarial, el desfinanciamiento del sistema educativo y ahí no podíamos sostener una reforma"³².

Hacia el final de la gobernación de Massaccesi, la situación provincial era caótica, los trabajadores estatales llevaban cinco meses sin cobrar y la situación financiera de la provincia estaba totalmente debilitada. En ese contexto asume la gobernación Pablo Verani y llega al mando de educación el primer economista que ocupará ese cargo, Raúl Otero, en 1996. Sus primeras medidas de gobierno estuvieron relacionadas con fuertes recortes del gasto. Como nos mencionaba el propio ex-presidente del CPE: "el objetivo de la cartera educación era ordenar el sistema educativo"³³. Por su parte, el diario Río Negro expresaba: "El profundo recorte presupuestario que iniciará educación prácticamente eliminará algunos de los aspectos de la reforma del Nivel Medio (...) además se suspenderá la inscripción a primer año de los Institutos de Formación

³⁰ De larga trayectoria en el sistema educativo, se había iniciado como maestro normal, transitó por la Subsecretaría de Educación y Cultura de la municipalidad de Avellaneda, provincia de Buenos Aires y ya en Río Negro fue director general de cultura.

³¹ Este proyecto, diseñado por el ex-presidente del CPE Roberto Rulli, proponía, entre otras cosas, efectuar una descentralización educativa sobre la base de la creación de consejos consultivos y el cambio de la modalidad del gobierno escolar, ambas cuestiones implicaban la modificación del Estatuto Docente.

³² Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002.

³³ Entrevista realizada a Raúl Otero, ex-presidente del CPE, noviembre de 2002.

docente, no se designarán suplentes para licencias menores de diez días (...) las medidas de recorte procuran reducir \$2.000.000 millones mensuales de gastos”³⁴.

Entre otras medidas, se redujo la estructura del CPE, se suspendieron las reuniones paritarias, se organizó el sistema de legajo único, se redujo el número de porteros y se redujeron las horas cátedra. Esto le permitió al final de su gestión, disminuir la deuda de 15 millones que tenía el CPE a 0.

La relación con los sindicatos fue altamente conflictiva, sobre todo por la pretensión de Otero de modificar puntos del régimen laboral, como el sistema de licencias, y por la falta de propensión al diálogo tras la suspensión de las reuniones paritarias. El presidente del CPE se posicionó fuertemente frente a los gremios: “Hora no trabajada, hora no pagada (...) hasta el 9 de diciembre hubo una política, y ahora hay otra. No estoy dispuesto a que pase lo mismo que el año pasado”³⁵.

Luego de dos años de gestión, Otero deja el cargo en diciembre de 1997, según su propia expresión: “me fui por problemas políticos, no por mi gestión”³⁶. En ese momento asume Oscar Machado, abogado de profesión y procedente de la otra ala del radicalismo, opuesta a la de Verani y Otero³⁷. Su nombramiento responde a una necesidad política de Verani de generar un mejor vínculo con los demás sectores educativos luego de la gestión conflictiva de Otero. Según mencionaba el propio Machado: “yo llego al cargo en el ‘98 como consecuencia de una reformulación de la política educativa provincial, que había alcanzado un nivel de confrontación muy importante en los dos primeros años de gestión de Verani”³⁸. Su misión fue “generar una mejor política de diálogo (...) el equipo del 96-97 había sido el que había desmontado el programa de la reforma educativa que se llevó a cabo hasta el año ‘95 en la provincia, había sido un proceso traumático porque había sectores muy comprometidos con la reforma, esto es lo que de alguna manera se pretendió rescatar”³⁹.

En este breve período la relación de Machado con el gobernador comenzó a no ser “lo suficientemente fluida”⁴⁰. Ana Mázzaro asume en noviembre de ese mismo año 1998. Persona de confianza de Verani, transitó todos los niveles del sistema educativo y, según los entrevistados, “conoce cada escuela como la palma de su mano”. En 1988 impulsó desde la Dirección de Nivel Medio la reforma del nivel medio que, años más tarde, siendo directora general de educación en la gestión de Otero, da por consumada.

La gestión de Mázzaro se caracteriza por la intención de llevar adelante una “vuelta” a lo pedagógico, aunque en fuertes contextos de ajuste. Entre sus objetivos se encuentra la “corrección de las situaciones de postergación del sistema”⁴¹, fundamentalmente en lo que refiere al equipamiento de escuelas, la estabilidad docente (durante su mandato se llevaron adelante varios concursos de titularizaciones) y el mantenimiento de la oferta educativa. Según su

³⁴ “Habrá más horas de clase en río Negro”, *Diario Río Negro*, 27/01/96.

³⁵ “No pagarán las horas que no se trabajen”, *Diario Río Negro*, 27/01/96.

³⁶ Entrevista realizada a Raúl Otero, ex-presidente del CPE, noviembre de 2002.

³⁷ Sintéticamente, cabe aclarar que el radicalismo encuentra en la provincia dos alas: por un lado, los “blancos” entre quienes se alinean Massaccesi, Rulli, Machado y, actualmente, Mendioroz; por otro lado, los “rojos” representados por Verani, Otero, Machado, entre otros.

³⁸ Entrevista realizada a Oscar Machado, ex-presidente del CPE, noviembre de 2002.

³⁹ Ídem

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Entrevista a Ana Mázzaro, ministro de educación del MEC, Noviembre de 2002.

expresión, lo que le pidió Verani fue "sostener una gestión en educación que tras Otero y Machado estaba diluida"⁴², sobre la base de un ordenamiento administrativo. Con el lema "paz social y clases todos los días", Mázzaro logra en cierta medida normalizar el funcionamiento del sistema educativo luego de arduas negociaciones con la UNTER. Se reinicia, entonces, un nuevo período de diálogo con el gremio que posibilita el transcurrir de los ciclos lectivos sobre la base de negociaciones y concesiones.

Cuadro 11 - Ministros de Educación desde 1991 hasta 2002.

Gobernador	Cantidad de ministros	Cantidad según gobernadores	Duración promedio (en años)	Experiencia previa en el sistema educativo		
				Si	No	Parcial
Total	5	2.5	2.2	3	2	-
Horacio Massaccesi (4 años)	2	-	2	2	-	-
Pablo Verani (7 años)	3	-	2.4	1	2	-

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

En síntesis, la década del noventa ha visto transcurrir cinco presidentes del CPE, dos en la gestión de Massaccesi y tres en la de Verani. Como podemos ver en el cuadro 12, de los cinco funcionarios de educación tres poseían experiencia en lo concerniente al sistema educativo, dos de los cuales se sitúan en la administración de Massaccesi. Las dos figuras con menos experiencia en lo educativo pertenecen a la gestión de Verani y tienen que ver principalmente con la necesidad de efectuar ajustes presupuestarios y ordenamientos administrativos.

4.2 EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESCENARIO EDUCATIVO

Al ser consultados acerca de la importancia política de la Legislatura⁴³ rionegrina, la mayoría de los entrevistados afirmó que ésta ha variado a lo largo de la década. Luego de un período de gran participación y propulsión de proyectos educativos, paralelo al rol activo en la reforma de nivel medio y en la sanción de la Ley Orgánica, su importancia en cuanto actor de la política educativa parece haberse desvirtuado. Según una ex-vocal gremial del CPE: "en los '90 hubo un grupo de legisladores muy activos. Hoy la comisión no tiene el mismo peso que tenía antes, tampoco el MED tiene el mismo peso."⁴⁴

Esta situación de baja relevancia de la Legislatura provincial, que puede observarse también en varias de las provincias visitadas, da cuenta de una fuerte concentración de poder en las figuras del Ejecutivo. Efectivamente, la toma de decisiones acerca de la política educativa parece estar centralizada en el ministro y el gobernador. Como señalaba un investigador

⁴² Ídem.

⁴³ El Poder Legislativo de Río Negro tiene una composición unicameral de 43 miembros, con renovación cada cuatro años, en donde se votan tres representantes regionales por cada una de las ocho circunscripciones que integran la provincia.

⁴⁴ Entrevista realizada a Estela Hadad, ex-vocal electivo del CPE, noviembre de 2002.

entrevistado: "existe un corte entre el Ejecutivo y el Legislativo, no hay trabajo coordinado, el Ejecutivo es autónomo."⁴⁵ Asimismo, y reforzando esta idea, Juan Carlos Carreño, vocal gremial del CPE, comentaba que "la Legislatura está disociada de la gente y atada a las decisiones del Poder Ejecutivo. No es una instancia propulsora de proyectos."⁴⁶ Agregando que: "el que gana [la gobernación] se queda con la mayoría de los legisladores, las minorías están dispersas y sin peso."⁴⁷

Por otra parte, según mencionaba la presidente de la Comisión de Cultura, Educación y Comunicación Social, María Inés García, "existe bastante producción en el seno de la comisión y se trabaja muy en conjunto con el Ministerio", aunque admite que "este año [2002] el Ministerio no ha mandado ningún Proyecto de Ley. Es que el colegiado es autónomo y no necesita de la legislatura para sus resoluciones"⁴⁸. Tampoco el gobierno provincial ha enviado proyectos relacionados con lo educativo, lo que sí sucede es que se envíen, para su posterior aprobación por ley, decretos que ya han sido promulgados por el Ejecutivo.

Cabe aclarar que si bien la Legislatura rionegrina perdió su cualidad de promotora de proyectos, no tiene un rol totalmente pasivo en comparación con otras provincias. Se debe destacar que quienes la integran, tanto los diputados como sus asesores, son, en general, gente con trayectoria en temas educativos y que cierta producción efectivamente se da. Ejemplos de esto son la Ley de Fondo de Ayuda Social (donde a partir de lo recaudado en una moratoria impositiva se destinan fondos para educación), el proyecto de Ley de Educación Privada y el actual trabajo en una nueva Ley de Educación Superior.

En síntesis, el rol de la Legislatura, si bien fue significativo en el inicio de la década, ha ido perdiendo importancia relativa en cuanto a la definición de la política educativa. Paralelamente, el Ejecutivo ha cobrado mayor importancia y en cierta medida, según los testimonios de los entrevistados, ha subordinado al Poder Legislativo. Aun así se puede rescatar cierta labor legislativa, sobre todo cuando se compara con otras provincias.

5 EL MARCO LEGAL EDUCATIVO

La educación rionegrina se encuentra regida, en términos generales, por una normativa reciente que se condice con el joven estatus de provincia que adquiere Río Negro, cuya primera Constitución data de 1957. A excepción del Estatuto del Docente, que fue sancionado en 1965 y que no ha sido prácticamente modificado, muchas de las leyes y resoluciones fueron producto de espacios participativos de concertación entre diferentes sectores, lo cual redundó en una **estructura normativa considerablemente legitimada por la comunidad educativa.**

⁴⁵Entrevista realizada a Eduardo Figueroa, investigador y docente sobre temas educativos, Universidad Nacional del Comahue, noviembre de 2002.

⁴⁶ Entrevista realizada a Juan Carlos Carreño, vocal gremial del CPE, en noviembre de 2002.

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Entrevista realizada a María Inés García, presidente de la Comisión de Cultura, Educación y Comunicación Social de la Legislatura, en noviembre de 2002.

Cuadro 12 - Normativa educativa fundamental de la provincia

Normativa	Tipo y número	Año de sanción	Ejes involucrados
Constitución Provincial		1988	
Ley Provincial de Educación	Ley 2.444	1991	
Estatuto del Docente	Ley 391	1965	Políticas laborales
Reglamento Escolar Nivel Primario	Res. CPE n° 90	1987	
Reglamento Escolar Nivel Inicial	Res. CPE n° 828	1987	
Ley de Educación Superior	Ley 2288	1988	Formación Docente
Educación Privada	Res. CPE n° 1963	1996	Sector privado
Ley de Ministerios	3329	1999	Administración Central

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos relevados en la provincia.

Introduciéndonos en la normativa del gobierno de la educación encontramos, en primer lugar, la **Constitución Provincial**, que en su Sección Tercera, "Política Cultural y Educativa", estipula las pautas generales de la educación, a la que caracteriza como un derecho esencial y una obligación irrenunciable de Estado. El artículo 62 la define como "*un instrumento eficiente para la liberación, la democracia y el inalienable respeto por los derechos y obligaciones del hombre*"⁴⁹. Asimismo, se asigna al presupuesto educativo no menos de un tercio de las rentas generales. En el apartado "Gobierno de la educación" se postula al Consejo Provincial de Educación como el principal ente formulador de la política educativa, se le otorga carácter autárquico y se asegura la participación docente en su gobierno⁵⁰. También se establece la existencia de Consejos Escolares encargados de regir las administraciones locales.

De todas formas, la letra de esta Constitución es criticada por el gremio docente por no explicitar suficientemente el papel inalienable del Estado en la educación y por abrir el espacio de posibilidad a sistemas educativos paralelos y privados, tras no enfatizar el carácter único y común de la misma.

La **Ley Orgánica de Educación n° 2.444** viene a actualizar la primera Ley Educativa (n° 227) de la provincia que data del año 1961. Fruto de un proceso de debate y reflexión, la Ley fue finalmente aprobada en 1991 y se instituyó en tanto referente legítimo en el seno de la comunidad educativa. La misma hace hincapié en términos tales como "democracia", "calidad", "justicia social" y "equidad". Actualmente se encuentra parcialmente reglamentada, de acuerdo con un representante gremial entrevistado: "*se reglamentaron sólo partes en función de las necesidades del Ejecutivo*"⁵¹.

La Ley promueve la conformación de Consejos Escolares locales con función administrativa y Consejos Institucionales en cada escuela integrados por padres, alumnos y docentes. La implementación de este último punto fue duramente resistido por la organización gremial durante toda la década y, particularmente, en la administración de Roberto Rulli en donde se intentó avanzar más decididamente en la descentralización escolar. Otro aspecto que

⁴⁹ Constitución de la provincia de Río Negro, artículo 62.

⁵⁰ Estas características del gobierno educativo, así como el Consejo Provincial de Educación, ya existían en la primera constitución provincial de 1957.

⁵¹ Entrevista realizada a Juan Carlos Carreño, vocal electivo del CPE, en noviembre de 2002.

no logró reglamentarse es la participación del "vocal padre" en el seno del CPE. Según pudimos percibir en el trabajo de campo realizado en la provincia, tanto desde el gobierno como desde la agrupación sindical existe el temor de que una de ambas fuerzas coopte este espacio de poder. En el caso de ser el gremio quien lo hiciera esto le otorgaría a la UNTER el segundo vocal que empataría con los dos gubernamentales y, en caso contrario, reforzaría la ya existente mayoría del CPE.

Le Ley crea, asimismo, un fondo compensatorio para las escuelas más desfavorecidas, recalca el derecho a la estabilidad laboral docente y a un salario digno, exige al CPE la concertación de políticas con la parte gremial y otorga al CPE manejo autárquico sobre el presupuesto educativo.

El **Estatuto del Docente** rionegrino, copia fiel del nacional, permanece en sus puntos centrales inalterado desde el año de su promulgación. Diversos intentos de modificación han sido impulsados desde el gobierno a lo largo de los últimos años con resultados infructuosos. Como mencionaba la actual ministro: "*mi deuda es no haber podido reformar el Estatuto Docente*"⁵², haciendo referencia al "fantasma" que genera cualquier paso que es visto como un avance en la implementación de la Ley Federal. Esto sin duda da cuenta del amplio poder corporativo que tiene la UNTER en la provincia.

Las organizaciones escolares se encuentran, a su vez, atravesadas por normas que hacen al funcionamiento cotidiano de la práctica educativa. Los Reglamentos Escolares de los distintos niveles son en Río Negro, a diferencia de otras jurisdicciones, de elaboración reciente y en el contexto de deliberación y participación al que hacíamos referencia.

La **educación privada** se encuentra avalada por la Constitución Provincial y por la Ley Orgánica de Educación, la cual estipula, en su artículo 17, que el Estado garantiza el derecho de los particulares a gestionar sus propios sistemas educativos siempre que se circunscriban en el marco de la ley y que respondan a los lineamientos de la política educativa provincial. En este sentido, "*el Estado contribuirá económicamente con cada uno de los establecimientos de enseñanza pública de gestión privada que cumplan una función social no discriminatoria y que sean de carácter gratuito sin fines de lucro.*"⁵³

La Ley instituye que el gobierno provincial subvencionará la planta funcional docente de aquellas instituciones "públicas de gestión de privada" que sean gratuitas⁵⁴. Actualmente la normativa que rige el subsistema es la Resolución 1963 de 1996 y la 823 de 1998 que puntualizan los detalles específicos del accionar cotidiano. Según mencionó la directora de educación privada, María Irene Manterola, la escasa especificación de la Ley Orgánica con relación a la educación privada llevó al Consejo de Educación Católica (CEC), con aportes de otras escuelas privadas no confesionales, a presentar un anteproyecto de Ley. Este anteproyecto estuvo en análisis en la Comisión de Educación de la Legislatura, cuyos miembros no acordaban con muchos de los puntos propuestos por el CEC, sobre todo en lo referido a los aportes del Estado al sector. Al momento de realizarse este trabajo, no hubo definición al respecto.

⁵² Entrevista realizada a Ana Mázzaro, ministro de educación, en noviembre de 2002.

⁵³ Ley Orgánica de educación, n°2.444, artículo 17.

⁵⁴ Como veremos en el apartado relativo al sector privado, esto no siempre es así, subvencionándose escuelas que cobran aranceles "moderados".

Por su parte, la **Ley de Educación Superior** (n° 2288) reformula cabalmente la formación superior docente en la provincia. La misma establece el gobierno colegiado de estas instituciones, así como instituye las tres funciones de formación, capacitación e investigación. Profundizaremos esto en el apartado referido a la formación docente.

Por último, y a modo de aclaración, cabe citar la reciente recategorización del gobierno educativo que instituyó, por medio de la **Ley de Ministerios** n° 3329 de 1999, la figura del Ministerio de Educación y Cultura. Esto en realidad no modifica la anterior estructura de consejo y su funcionamiento colegiado. Según nos comentaba la propia ministro, esta reforma se realizó con el objetivo de "nivelar" a Río Negro en las reuniones de Consejo Federal de Cultura y Educación a nivel nacional, presentando a la cartera educativa con estatus ministerial.

6 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE LA EDUCACIÓN

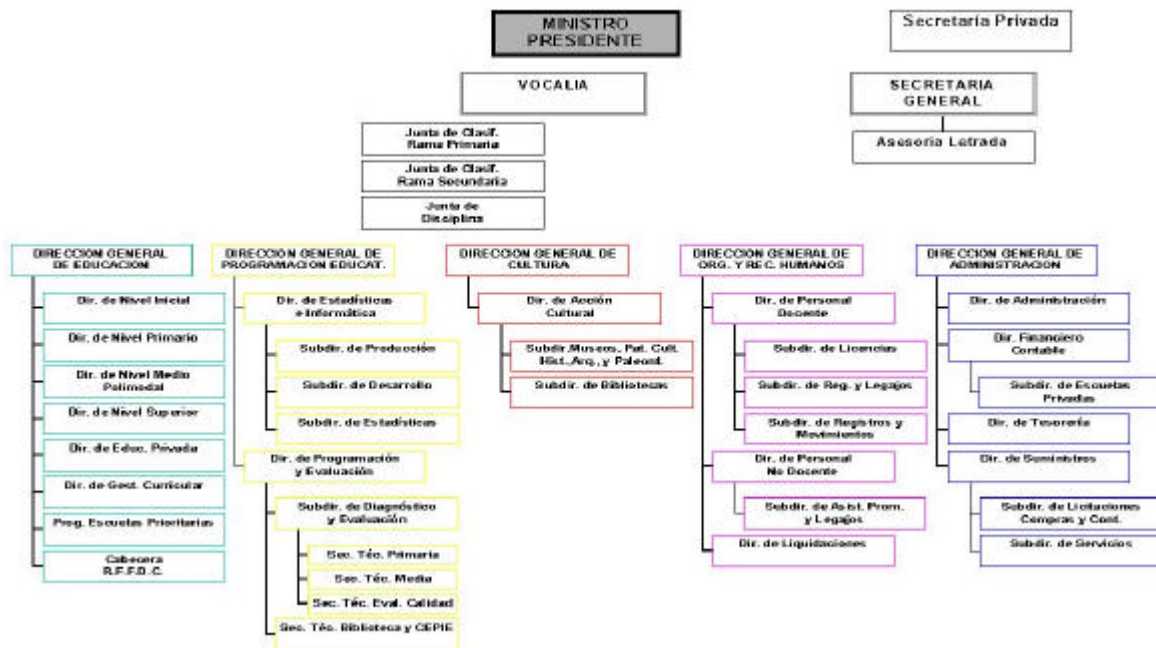
6.1 ESTRUCTURA DE PODER Y DINÁMICA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Un primer elemento a destacar, al momento de describir la conformación de la estructura administrativa de la educación rionegrina, es la fuerte tradición de Consejo que ha caracterizado al sistema. Si bien en el año 1999 se sanciona la Ley de Ministerios, que otorga al CPE status de Ministerio de Educación y Cultura, el carácter colegiado del mismo no se modifica. Por otra parte, cabe señalar que el área de Cultura se encuentra circunscripta a una Dirección General de Cultura que, ubicada físicamente en un edificio aparte de Educación, no representa en términos de personal ni en cuanto a su peso político un área significativa.

En la cúpula del sistema encontramos a la ministro de educación y cultura, que, junto a los dos vocales gubernamentales y el vocal docente, constituyen el órgano colegiado que define las principales líneas de la política educativa. Como ya mencionamos, la Ley de Educación prevé un vocal representante de los padres que aún no sido reglamentado⁵⁵. Continuando la alineación del organigrama, se observan cinco Direcciones Generales principales: Educación, Programación Educativa, Cultura, Organización y Recursos Humanos y Administración.

⁵⁵ Como mencionamos, parecen existir disputas de poder en torno a la reglamentación del mismo.

Organigrama del Ministerio de Educación y Cultura



Según pudimos advertir a través de nuestro trabajo de campo, el área de mayor peso dentro de la estructura ministerial es la **Dirección General de Educación**, cuya titular es asimismo vocal gubernamental. De esta dirección dependen las Direcciones de Nivel, Gestión Curricular, Educación Privada⁵⁶, el Programa Escuelas prioritarias y la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC). En este marco se debaten los principales lineamientos educativos sobre la base de lo definido a nivel de coordinación general.

La **Dirección General de Programación Educativa** está a cargo del relevamiento y análisis de la información educativa en vistas a la posterior toma de decisiones, por parte de la cúpula ministerial, acerca de la política a definir. También releva los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) y maneja el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE). Esta última es una de las áreas más dinámicas del ministerio y está conformada por gente especializada en temas de planeamiento, aunque según pudimos relevar no existe coordinación suficiente con las altas esferas.

La **Dirección General de Política Educativa**, que no figura en el organigrama, ha sido recientemente creada. Está compuesta por un solo miembro -su director- y, conforme a algunos entrevistados, tanto su reciente constitución como la denominación de su titular, responden a motivos políticos y no a una necesidad de la estructura administrativa. La **Dirección de Organización y Recursos Humanos** tiene a su cargo todo lo relacionado con el personal docente (licencias, legajos, movimientos, liquidaciones, etc.).

⁵⁶ Como veremos en el apartado sobre educación privada, esta dirección es creada en el año 1993 (Resolución 311/94), con motivo de la transferencia de las escuelas a la provincia.

Por último, la **Dirección General de Administración** define todo lo relativo al presupuesto educativo que, acorde a la Constitución Provincial y la Ley de Educación, es una facultad que el CPE maneja en forma autárquica. Esta área, contrariamente a lo que se podría pensar, no parece ser preponderante dentro de la estructura central, lo cual nos induce a pensar que la decisión final acerca del presupuesto y su definición no se dirime en estas esferas sino, como pudimos observar en otros casos, está concentrada a nivel de las figuras del Ejecutivo (ministro de educación, ministro de hacienda y gobernador).

Finalmente las siete **delegaciones regionales**⁵⁷ tienen a su cargo competencias administrativas y no definen cuestiones ligadas a lo pedagógico. Funcionan en los hechos como centros de gestión y reclamos para los docentes de las distintas localidades. Agrupan asimismo las zonas supervisivas que dependen, a su vez, de la Dirección de Nivel correspondiente.

La agrupación gremial tiene presencia en la administración central provincial en la Vocalía del CPE y en las **Juntas de Clasificación y Disciplina**. En estas últimas la representación docente es mayoritaria por sobre la gubernamental, debiendo constar la firma de todos los miembros para ejercer poder resolutivo. Según los miembros de las Juntas entrevistados, éstas tienen un papel considerable a nivel de la estructura de gobierno como órganos de peso.

Varios funcionarios entrevistados han sostenido que la dinámica administrativa del gobierno de la educación responde a una estructura verticalista y rodeada de procesos burocráticos que se manifiestan en la vía jerárquica que deben seguir muchos asuntos. Las estructuras son más bien fijas, habiendo existido pocos cambios sustantivos a lo largo de la década. Las principales decisiones se toman a nivel de la cúpula ministerial, siendo las sucesivas instancias subordinadas las encargadas de implementarlas. Aún así existe, acorde con otros entrevistados, algún grado de descentralización en la toma de decisiones, sobre todo en las Direcciones de Nivel, que tienen algún margen para delinear ciertos procesos pedagógicos y administrativos. Con los cambios de ministro lo que suele suceder, al igual que en la mayoría de las provincias, es la continuidad de los funcionarios de planta y la remoción de los cargos políticos.

6.2 LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: ENTRE LA EFICIENTIZACIÓN Y EL AJUSTE

Los principales cambios que se definieron a nivel de la administración central de la educación durante la década analizada, tuvieron que ver con la decisión de implementar políticas de ajuste y eficientización de la gestión educativa. Dado el vasto porcentaje que representa el sistema educativo a nivel de la estructura provincial, resulta el espacio indicado para realizar reformas tendientes a reducir el gasto. Como señalaba un ex-presidente del CPE: *"encaramos la reforma administrativa, una buena organización es independiente de que se trate de educación o cualquier otra área"*⁵⁸. En el mandato del economista Raúl Otero, se llevaron adelante las primeras medidas en este sentido, que tuvieron que ver básicamente, según nos informó el propio ex-presidente, con la reducción de funcionarios del CPE (de 130 quedaron 30), la

⁵⁷ Creadas por Resolución n° 125/96.

⁵⁸ Entrevista realizada a Raúl Otero, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002.

reducción del número de espacios de decisiones de gasto (que de 70 pasaron a 9), la eliminación de la estructura de educación de los comedores escolares que pasaron a depender de Acción Social y la supresión del Servicio de Apoyo Técnico (SAT)⁵⁹. Esto se observará con más detalle en el siguiente apartado a partir de analizar la evolución del gasto educativo.

Por otra parte, en el año 1998 comienza la implementación del Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE), dependiente de Nación, con el objetivo de rediseñar y modernizar ciertos procesos administrativos. De acuerdo con sus responsables, se ha efectuado la redefinición y reingeniería de una treintena de procesos administrativos que *"en lo hechos no ha servido para mucho"*⁶⁰. De todas formas, actualmente se encuentra informatizado el sistema de legajo único, que fue financiado con estos fondos, se liquidan los sueldos con esta información y se encuentran normalizadas las plantas funcionales. Es interesante señalar que esto ha servido, entre otras cosas, para poner en evidencia ciertos "mitos", sobre todo en lo que respecta al tema de abuso de licencias, que como consecuencia de estos nuevos procedimientos han sido develados: *"con el tema de las licencias, no se sabía sobre cantidad y uso, la información era la que salía de los recibos de sueldos, ahora con la informatización se controlan los cargos que generan doble facturación. Actualmente las licencias son 4 o 5% de la cantidad de docentes, esto sirvió para desmitificar el tema de que era mucha plata en licencias"*⁶¹.

7 LAS POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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

Se podría afirmar que el rumbo político-económico de la provincia transita, en la década que nos concierne, dos fases claramente diferenciadas. La primera de ellas -desde el inicio de los noventa hasta 1995- se caracteriza por una política expansionista del gasto, la cual redundó en un desfasaje permanente de las finanzas públicas, subsanado sobre la base del endeudamiento con la banca privada nacional. Esta etapa, luego de intentos desarticulados y asistemáticos de recorte, agudizados por la crisis internacional de 1994, finaliza con el conflicto provincial de 1995. La segunda fase, iniciada con la gobernación de Pablo Verani, se identifica por el intento explícitamente manifiesto de regular las finanzas a través de recortes en el gasto público (principalmente vía salarios). A su vez, esta etapa es acompañada por el arribo de los fondos de entidades crediticias externas. En este último período, se producen, además de los recortes salariales, profundos ajustes en lo relativo a diferentes aspectos del gasto educativo.

La mención de algunos indicadores puede resultar útil para describir y comprender el desenvolvimiento de las finanzas provinciales durante la década. En primer lugar, para contextualizar la evolución de los números generales de la provincia cabe destacar el constante **déficit que presenta la provincia** si se observa el ingreso corriente en relación con el gasto total. Como se observa en el Gráfico 3, este desfasaje se hace más abrupto en 1993 alcanzando una

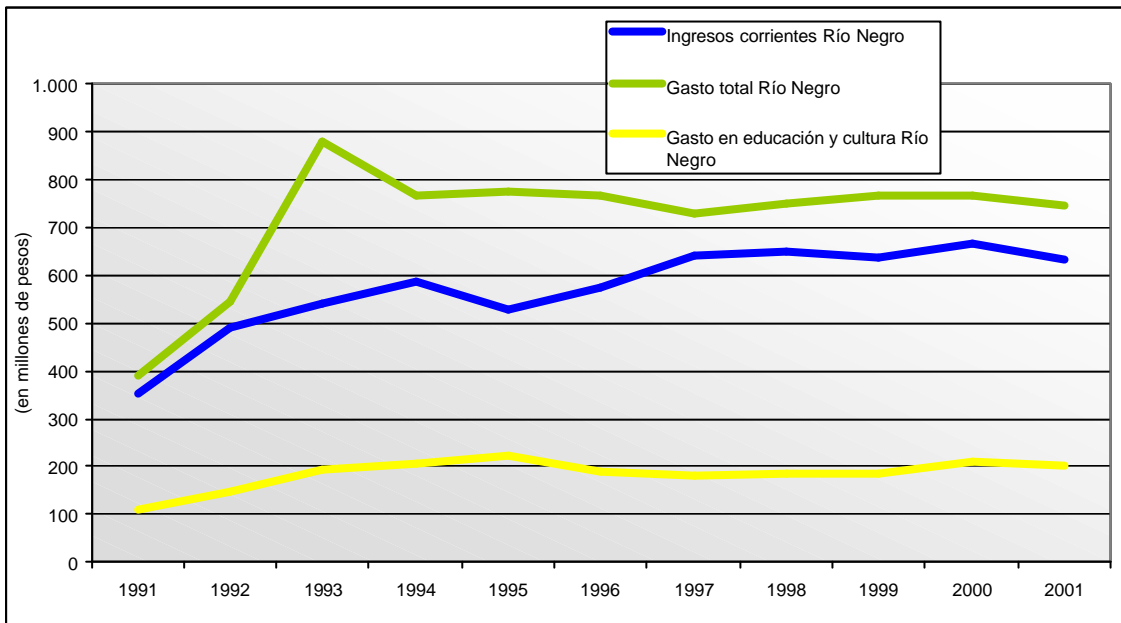
⁵⁹ Resolución 200 de 1996, que lo convierte en Equipo Técnico de Apoyo Pedagógico (ETAP) con menor personal y dotación de recursos.

⁶⁰ Entrevista realizada a Doris Borobia, directora general de programación educativa, en noviembre de 2002.

⁶¹ Ídem.

diferencia de 300 millones para luego descender en el nivel del gasto aunque nunca alcanzando los valores inferiores previos a ese año. Por otra parte, los ingresos mantienen un alza constante, a excepción de la baja que se produce en 1995 y que puede asociarse con el año crítico que mencionamos. En esta relación el gasto en educación se ha mantenido relativamente constante, describiendo una figura de ascenso hasta 1995 para luego definir una curva descendente que repunta tímidamente hacia el 2000. A primera vista, los números presentados hablan de una provincia deficitaria, situación que no escapa a la región ni al contexto nacional. El stock de deuda acumulada de Río Negro se vio prácticamente duplicado entre 1996 y 2000, siendo **la tercera en el país con mayor stock de deuda acumulada per cápita**.

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



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

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

Un análisis más detallado del gasto se desprende del Cuadro 13 en donde se observa que en el **primer período (1991-1995)**, durante la gestión de Massaccesi, el gasto total sube de 388 millones a 776, pasando por un punto crítico en 1993 donde el mismo asciende a 879 millones. El Gráfico 4 muestra el aumento del 60% en el gasto total que se opera en este año por oposición a la reducción de más del 10% al año siguiente. El gasto en educación, por su parte, se duplica para esas mismas fechas escalando de 107 a 220 millones. En esta etapa se efectúa el traspaso de

los establecimientos de nación, lo que explica el aumento del gasto educativo entre 1992 y 1993⁶² (un aumento del 40% y 30% para esos dos años tal como se verifica en el Gráfico 4). Desglosando la ejecución presupuestaria de los años 1992-93 por finalidad y función del gasto, se observa que el gran incremento en el gasto total en 1993 se debe, en su mayor parte, al aumento de 150 millones en los servicios económicos y de la deuda pública⁶³.

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

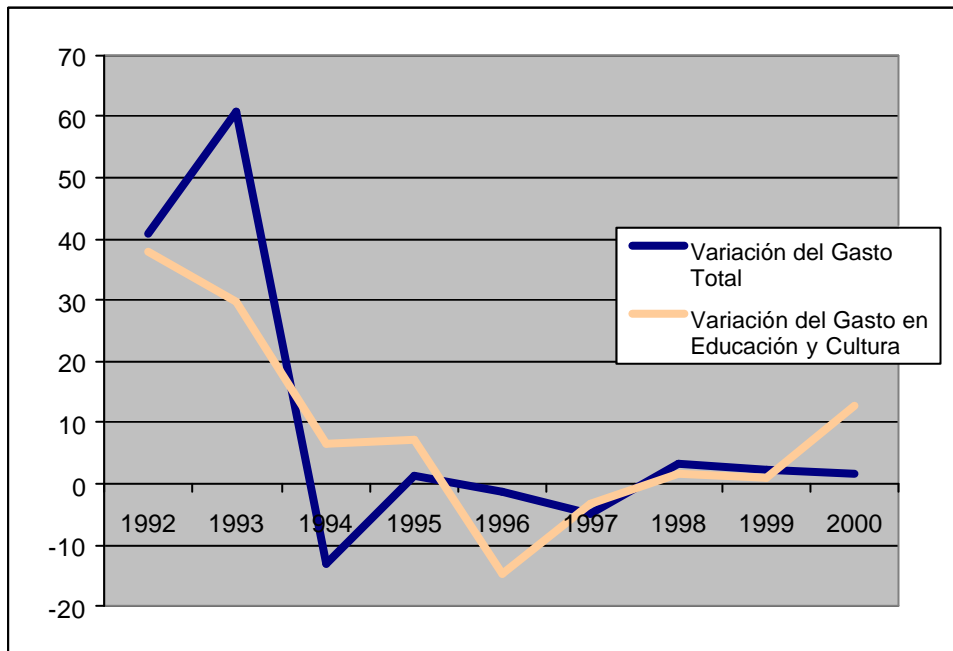
Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingreso total	354,4	493,4	552,3	597,1	542,4	683,1	650,0	649,0	659,8	693,3	637,3
Gasto total	388,6	547,0	879,7	765,4	776,8	766,3	728,6	751,5	768,1	780,0	745,1
Gasto en Servicios Sociales	230,6	297,4	383,6	379,7	419,3	370,0	362,3	360,7	349,8	358,8	337,7
Gasto en Educación y Cultura	107,8	148,7	193,0	205,9	220,7	188,1	182,2	185,1	186,8	210,8	200,1
Déficit*	s/d	s/d	-54,9	-26,7	-43,2	-26,5	-13,2	-16,0	-19,4	-12,5	-16,9
Stock de deuda*	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	78,1	101,2	123,1	135,1	149,2	169,7

* % del ingreso total

s/d = sin datos

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

Gráfico 4 – Variación interanual del gasto total y gasto educativo



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

⁶² Como ya mencionamos, según el ex-presidente del CPE Rulli, si bien el traspaso no fue particularmente relevante, en un primer momento la equiparación salarial de los docentes sí significó un problema para la provincia.

⁶³ Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Nos centraremos, en lo que sigue, en describir el **esfuerzo financiero por la educación** que lleva adelante la provincia. Éste se evidencia a través del gasto que ejecuta la jurisdicción en relación con una serie de parámetros que dan cuenta de la medida en que el gobierno provincial se compromete con la educación. Según se observa en la primera columna del Cuadro 14, el porcentaje que Río Negro asigna al gasto educativo en casi todos los años de la década pasada es superior al de la región patagónica pero está por debajo de los estándares nacionales. En efecto, la presencia del gasto en educación como porcentaje del gasto total ronda en el primer lustro de los noventa el 27%, a excepción del accidentado 1993 en donde desciende al 22%. En perspectiva comparada también se evidencia que el punto de quiebre que aparece en 1993 como un descenso también en este indicador no se corresponde con la situación regional ni nacional.

Cuadro 14 - 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		
	Río Negro	Total Región Patagonia	País	Río Negro	Total Región Patagonia	País	Río Negro	Total Región Patagonia	País
1991	27,7	21,9	24,3	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1992	27,2	24,8	27,0	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1993	21,9	24,7	27,2	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1994	26,9	25,1	27,2	1.438,2	1.723,4	996,4	148,2	150,2	174,5
1995	28,4	24,8	27,7	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1996	24,6	22,7	27,3	1.275,0	1.584,5	993,8	136,9	130,1	179,7
1997	25,0	23,8	28,5	1.140,6	1.559,1	1.057,1	s/d	s/d	s/d
1998	24,6	24,2	27,9	1.105,9	1.606,6	1.097,9	141,2	140,4	177,1
1999	24,3	24,0	29,5	1.156,9	1.610,6	1.146,8	s/d	s/d	s/d
2000	27,5	24,9	30,9	1.435,0	1.661,4	1.164,2	180,5	136,9	196,8

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

Otro aspecto que da cuenta del esfuerzo que realiza la provincia para adecuar sus finanzas en relación con el sistema educativo, se evidencia en la segunda columna del Cuadro 14. De allí se desprende que el gasto por alumno del sector público en 1994 es de \$1.438, situándose por debajo de la media patagónica, pero por encima de la nacional que desciende a \$996. Cabe resaltar para ese año el escaso peso del gasto por alumno del sector privado -\$231- en relación con los parámetros regionales que ascienden a \$729. Por otra parte, el gasto por alumno del sector público como porcentaje de los recursos fiscales por habitante asciende en 1994 a \$148, es decir: de cada \$100 que la provincia tiene de recursos por habitante destina \$148 para cada alumno. Esta cifra es similar a la regional e inferior a la nacional (\$174).

A partir de 1996, en el **segundo período**, se advierte un descenso en gran parte de los indicadores que describen la situación de las finanzas educativas. En primer lugar, como se observa en el Cuadro 13, el gasto total de la provincia desciende muy levemente en 1996 (de 776 millones a 766) y un poco más en 1997 (728 millones) para recuperarse sutilmente hacia

2000. En cuanto a educación, el gasto cae más abruptamente de 220 millones en 1995 a 188 en 1996 (una disminución de más del 10% tal como se verifica en el Gráfico 4) y continúa su descenso para ir repuntando recién hacia 2000, aunque nunca alcanzando los valores de 1995. Este descenso en el gasto puede relacionarse con las acciones de recorte presupuestario que se efectúan, principalmente, durante la gestión de Otero. En definitiva, se puede decir que el gasto total crece, de punta a punta de la década, de forma más pronunciada que el gasto educativo. En este último lustro, la presencia del gasto en educación como porcentaje del total ronda el 25%, disminuyendo con respecto a los años anteriores y repuntando nuevamente hacia 2000.

Con respecto al esfuerzo financiero por la educación (Cuadro 14) se extraen conclusiones similares, notándose un descenso en el gasto por alumno estatal que se reduce en 1996 a \$1275 (disminuyendo \$163 con respecto a 1994). De igual forma, el mismo sigue disminuyendo para, recién en 2000, alcanzar los valores de 1994⁶⁴. Por otra parte, el gasto por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante desciende 10 puntos en 1996 (rondando los \$137) para ir recuperándose hacia el final de la década. En resumen, los números que describen las finanzas del sistema educativo dan cuenta de cambio que se opera al promediar la década en donde se producen fuertes recortes, acordes al ajuste que mencionamos.

En esta segunda etapa se producen, como veremos en el apartado de políticas laborales, los dos recortes salariales más importantes de la década y se operan ajustes en otras áreas del sector educativo. En efecto, se reducen horas cátedra, el número de funcionarios del nivel central, se eliminan cargos docentes al clausurar nueve escuelas rurales, se quitan residencias escolares, se eliminan dobles jornadas, se unifican cargos directivos y se readecuan las plantas funcionales de varios establecimientos. También se dio por tierra a la figura del maestro secretario, quien volvió al aula. Estas reducciones se suman al ajuste general que, como vimos, incluyó licencias, número de porteros, servicios, cierre de institutos de formación docente, entre otros.

Haciendo un promedio entre los años 1994 y 2000 Río Negro se ubica en quinceavo lugar, teniendo en cuenta la comparación nacional, con respecto al mayor gasto público por alumno como porcentaje de los recursos fiscales por habitante con \$151.7. Por otra parte, y promediando las mismas fechas, se sitúa como la octava provincia con mayor gasto público por alumno estatal y dieciseisava con relación al sector privado. Si se observa un promedio de toda la década con respecto al gasto educativo como porcentaje del gasto total se advierte que la provincia ocupa el doceavo lugar, en cuanto a mayor gasto.

7.2 EL GASTO EDUCATIVO Y SUS COMPONENTES

Al analizar el gasto educativo provincial por objeto, un primer punto sobresaliente es que las erogaciones corrientes siempre se mantienen por sobre el 90% del gasto educativo provincial total. Las mismas describen un comportamiento irregular, con una tendencia creciente hasta 1995 (a excepción del descenso de dos puntos en 1993), cuando se produce una retracción de

⁶⁴ Por otra parte, cabe mencionar que, en este contexto de debacle, los números con respecto al gasto por alumno del sector privado aumentan. En efecto, éste pasa de \$231 en 1994 a \$592 en 1998 y a \$755 en 2000. Como se verá en el apartado correspondiente al sector privado, la importancia que adquiere el sector en esta época es mayor, advirtiéndose esto en varios indicadores, tanto de matrícula como de transferencias al sector.

tres puntos en 1996 y otra disminución, nuevamente de tres puntos, en 1997. Se inicia un ascenso en 1998 que se torna más marcado hacia el final de la década. (Ver Cuadro 15)

Frente a estos porcentajes, cabe mencionar la variación del peso del gasto en personal como porcentaje del gasto corriente. Éste describe una curva definida por un ascenso en los primeros años, partiendo de 89.2% en 1991 hasta llegar al 96% en 1994. Luego, a partir de 1995, se inicia un claro período de descenso en la participación del gasto salarial hasta llegar en 2000, como se observa en el Cuadro 20, al 73%. Resulta particularmente interesante advertir cómo se comporta complementariamente a esta curva el gasto en bienes y servicios no personales. Efectivamente, en la primera fase de ascenso del gasto proporcional en salarios, disminuye la parte en bienes y servicios no personales e, inversamente, cuando en 1995 comienza a descender aquélla el aumento del porcentaje de éstos crece abruptamente para alcanzar en 2000 el 17.6%, por oposición al 1.6% que asumía en 1994.

Con respecto a la porción de las erogaciones que se efectúan como transferencias al sector privado se observa una tendencia de crecimiento uniforme, desde el salto del más del 100% entre 1996 y 1997. En efecto éstas van de 1991 con valores porcentuales de 1.7% hacia el 8.4% en 2000 denotando el crecimiento sostenido del sector. Otro punto a destacar es la virtual desaparición del objeto "otras transferencias"⁶⁵ que, luego de llegar a 5.6%, en 1992 ronda para los siguientes años entre el 0 y el 1%. Por último, las erogaciones de capital han descrito un comportamiento muy irregular oscilando a lo largo de la década entre el 0 y el 7%.

Cuadro 15 - Gasto Educativo Total por objeto del gasto

<i>Objeto del gasto</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>En millones de pesos corrientes</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	101,4	144,7	163,6	201,6	212,6	190,5	177,6	180,8	195,0	243,4
<i>Porcentaje</i>										
Total gasto educativo (1 + 2)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Erogaciones corrientes (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4) como % del gasto educativo provincial total	93,8	97,1	95,0	99,2	98,6	95,7	92,8	93,9	97,5	97,7
1.1. Gastos en personal	89,2	88,6	94,7	96,0	92,4	90,6	86,9	74,9	73,6	73,0
1.2. Gastos en bienes y servicios no personales	4,9	3,8	2,0	1,6	4,8	6,8	7,5	15,6	16,8	17,6
1.3. Transferencias al sector privado	1,7	1,8	2,8	2,4	2,2	2,6	5,5	8,5	8,7	8,4
1.4. Otras transferencias	4,1	5,7	0,5	0,0	0,7	0,0	0,2	1,0	0,9	1,0
2. Erogaciones de capital como % del gasto educativo provincial	6,2	2,9	5,0	0,8	1,4	4,3	7,2	6,1	2,5	2,3

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

Si se tiene en cuenta el gasto que efectúa el Ministerio de Educación según los niveles educativos (Cuadro 16), se observa que la educación básica (elemental y media) concentra más del 80% del gasto. Si se desglosa este indicador entre ambos tipos de educación se advierte que la educación elemental (inicial y primaria) ha sufrido una tendencia descendente a lo largo de la década iniciando el año 1991 con 60% y finalizando el 2000 con 51.5%, luego de atravesar un pozo en 1994-95 con porcentajes del 47%. Inversamente, en la educación media se percibe una

⁶⁵ Éstas pueden ser becas, cooperadoras, aportes a actividades no lucrativas.

tendencia creciente del gasto. Cabe resaltar que, en comparación con la media nacional, esta última se ha situado siempre sobre el promedio que también creció en la década como resultado y condición de la implementación de la reforma educativa. Por otra parte, los números de la educación superior se mantienen igualmente estables rondando el 3% del gasto mientras que a nivel nacional sí se observa un claro aumento del gasto en este tipo de educación.

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

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	Río Negro	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	Río Negro	60,7	59,8	57,9	47,4	47,7	53,1	51,0	52,1	49,1	51,5
	Total País	61,9	62,0	52,3	49,9	47,4	48,0	47,9	47,6	47,8	48,0
Educación Media	Río Negro	28,3	30,3	30,8	32,3	31,9	31,6	30,5	31,7	31,0	32,2
	Total País	18,1	18,9	26,2	28,4	30,7	29,6	29,3	29,8	32,9	32,6
Educación Superior	Río Negro	3,1	3,5	3,6	3,4	3,5	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1
	Total País	3,1	3,0	3,1	3,8	5,5	5,7	5,7	6,2	5,2	5,1
Sin discriminar	Río Negro	7,9	6,4	7,6	16,8	16,9	12,1	15,3	13,0	16,8	13,1
	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.

7.3 LA DISPUTA POLÍTICA EN TORNO AL GASTO EDUCATIVO

Es ineludible analizar la dinámica de poder que se encuentra en el envés de los indicadores arriba descriptos, con el objetivo de comprender el significado político de su comportamiento. Río Negro se ve inmersa en un contexto en el cual se evidencia la clara debacle de las finanzas provinciales en lo que tiene que ver con lo educativo y también, como veremos a lo largo del trabajo, en una serie de otros parámetros que muestran el retroceso provincial.

Río Negro es la última provincia en firmar el Pacto Fiscal, en el año 1994. Como señalaba el ex-Ministro Rulli: "cometimos un error grave, pensamos que el plan Cavallo no iba a durar"⁶⁶. Las implicancias políticas de este "error" intensificaron la situación preexistente de debilidad financiera: "ya teníamos una debilidad estructural financiera grande originada que en el '91, cuando empieza el plan de convertibilidad"⁶⁷. Ese año es señalado como el inicio del desfinanciamiento de la provincia que, dada la forma de hacer política del gobierno de aquel entonces, no se tradujo instantáneamente en una baja de los números educativos. Según mencionaban los entrevistados, Massaccesi no llevó adelante la mayoría de los puntos de disciplina fiscal contenidos en el pacto y continuó desarrollando una política de expansión del gasto, aunque con algunas restricciones. En esos años se observa el incremento en el gasto (tanto total como educativo) que veíamos más arriba, el cual se mantiene en ascenso hasta 1995, año de finalización de su gestión. Se observa que, si bien los números educativos no disminuyen sino que tienen una tendencia creciente, es el fuerte aumento de la proporción de los servicios

⁶⁶ Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002.

⁶⁷ Ídem.

económicos y de la deuda pública en el gasto público total el elemento que pasa a explicar gran parte del aumento del gasto total junto con el aumento de la administración gubernamental⁶⁸.

La situación financiera no podía resistir esa situación deficitaria por mucho tiempo más. Es así como en 1995 se desata la peor crisis de la década impulsada por el retraso en el pago de los salarios a los trabajadores estatales. Según la percepción de uno de los funcionarios de aquel momento: *"el '95 fue tremendo, en la mitología popular quedó así, es un año atípico. Había que reconstruir las finanzas provinciales, el plan de convertibilidad, la política de Cavallo, el apriete de Menem y el efecto tequilla que nos mató"*⁶⁹.

Con respecto a la dinámica de decisión del gasto educativo, según nos informó el director financiero contable: *"todas las áreas de educación intervienen en el presupuesto, éste se hace por programa, cada dirección de nivel tiene su presupuesto"*⁷⁰. Por otra parte, según nos mencionaron los ex-ministros entrevistados, educación cuenta con autonomía relativa para definir el presupuesto, siempre dentro del porcentaje destinado por la Constitución Provincial (33%) que, conforme nos informaron diferentes entrevistados, siempre se ha respetado. No obstante, según observamos en el Cuadro 14, el porcentaje del gasto destinado a educación en la década pasada nunca superó el 28%, incumpléndose lo estipulado por la Constitución Provincial.

Las principales querellas entre Educación y Hacienda a lo largo de esta década se hicieron visibles en la administración de Rulli y posteriormente con Machado, donde se observan algunos roces con respecto a la definición del gasto educativo. En el año 1993, la Legislatura rechaza el presupuesto para el siguiente ciclo lectivo que presenta Roberto Rulli por encontrarlo "muy elevado". El Diario Río Negro expresaba: *"el área de educación ha sido compelida a realizar un ajuste "en serio" por parte de las autoridades de Hacienda"*⁷¹. De todas formas, el presupuesto fue superior al del año anterior. Según lo enunciado por el ex-presidente Rulli, en esa fecha: *"el presupuesto no se cumplía, se pagaba con retraso (...) no había margen para generar una discusión con el Ministerio de Hacienda"*⁷².

La gestión de Otero fue encargada de efectuar los ajustes al presupuesto con el objetivo de reducir los "rojos" de la provincia. La oposición sindical fue particularmente aguda en esta época y, a pesar de no lograr frenar las rebajas salariales de 1996 y 1997, detuvo una serie de intentos de reducción en otros aspectos, como se verá en el apartado de políticas laborales⁷³. Cabe aclarar que, si bien los descuentos en los haberes estatales fueron sancionados por decreto, la Legislatura jugó un rol favorable al gobierno promulgando con posterioridad las leyes respectivas.

En este período, si se analiza la ejecución presupuestaria por finalidad del gasto, se verifica una reducción de gastos en los servicios sociales, seguridad social, educación y cultura, mientras se observa la asignación de mayores recursos al pago de la deuda y a la promoción y

⁶⁸ Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

⁶⁹ Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002.

⁷⁰ Entrevista realizada a Jorge González, director financiero contable, noviembre de 2002.

⁷¹ "Educación analiza a los contratados "uno por uno", Diario Negro, 01/12/93.

⁷² Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002.

⁷³ Cabe enfatizar el rol del sindicato en todo el proceso de reformas a lo largo de la segunda mitad de la década, que mitigó muchos de los avances del gobierno en lo que refiere a las condiciones laborales docentes, así como sostuvo una postura opositora a la implementación de la reforma educativa.

asistencia social. Esto marca el claro cambio de rumbo en la política fiscal y presupuestaria, que debe ser contextualizado en el marco de la reforma del Estado. Por otra parte, según las cifras descriptas más arriba estas acciones no se traducen en una situación financiera más equilibrada.

Esta etapa se caracteriza, asimismo, por la privatización del patrimonio público y la celebración de varios acuerdos con entidades crediticias externas que comienzan a ser un actor de peso en la política provincial. Un ejemplo de esto es el pacto firmado por Machado con el Banco Mundial a días de su asunción como presidente del CPE. Este acuerdo, suscrito a fines de 1997, condiciona el financiamiento para la reforma del Estado, a nuevos compromisos en materia de educación. Efectivamente se fijan pisos al gasto y un techo a la proporción del gasto en personal. Se decidió, como veremos, la "reconversión" de casi la mitad de los Institutos de Formación Docente y el diseño de una fórmula mejorada para otorgar subsidios públicos a la educación privada⁷⁴.

En el transcurso de 1998 la relación entre Machado y Verani comienza a tornarse más áspera, fundamentalmente por los nuevos intentos de ajuste que el gobernador decide efectuar en educación. El Diario Río Negro mostraba lo siguiente con respecto a la oposición de Machado al nuevo intento de recorte: "*Machado sólo admite un desfasaje propio del presupuesto de 1998 y lo explica por el colapso edilicio (...) El otro argumento para oponerse al recorte es que la partida actual de educación es del 22% del presupuesto que equivale lo prometido al Banco Mundial*"⁷⁵.

La asunción de Ana Mázzaro se verifica en este contexto de disputa entre el presidente del CPE y el gobernador, que culmina con la renuncia del primero, sustentando la hipótesis enunciada más arriba acerca de la gran subordinación del área educativa al son de los avatares del gobierno provincial. Como ya dijimos, la nueva ministro logra llevar adelante una gestión más sosegada en cuanto al conflicto sindical, acompañada hacia 2000⁷⁶ con la mejora de algunos indicadores financieros.

En conclusión, la dinámica financiera de la provincia, en lo que respecta a los números educativos, se ve fuertemente influida por las decisiones más estructurales que los gobernadores deciden llevar adelante en materia de política económica. En efecto, lo que se percibe tras los números es la voluntad del gobernador de llevar adelante tal o cual acción tendiente a modificar las finanzas educativas y la progresiva pérdida de autonomía de educación para definir la política de su cartera. La permanencia en el cargo de ministro de educación se ve en gran medida supeditada a la buena voluntad con que éste acepte llevar adelante algunas determinaciones, el caso testigo de esto es el reemplazo de Machado.

8 LAS POLÍTICAS LABORALES

8.1 CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES LABORALES DE LOS DOCENTES RIONEGRINOS

⁷⁴ Véase Aliani, Mario, Alonso, Osvaldo, Welschinger, Daniel: "Política educativa entre las crisis y el ajuste fiscal: el caso de la provincia de Río Negro, Argentina (1991 - 1999)", mimeo.

⁷⁵ "Río Negro Controlará gastos educativos con el nuevo ajuste", *Diario Río Negro*, 13/09/98.

⁷⁶ Último año en que están disponibles los datos procesados.

El perfil de los docentes rionegrinos debe evaluarse sobre la base de la ya mencionada heterogénea procedencia. Atraídos por las favorables condiciones laborales y jubilatorias que se promovieron en la provincia, numerosos profesionales de diferentes jurisdicciones del país hicieron de Río Negro su lugar. Según una encuesta realizada por la Dirección General de Programación Educativa a docentes de 6° año de EGB⁷⁷, quienes se desempeñan como docentes son, en su mayoría, mujeres de entre 25 y 45 años de edad cuyos títulos son mayoritariamente "docente de enseñanza primaria o básica". Estos son, en su generalidad, titulares en sus cargos y registran una antigüedad en la docencia de entre 6 y 15 años. Con respecto al nivel medio podemos citar la información que la misma Dirección ha elaborado para conocer el perfil de sus directivos⁷⁸. De allí se desprende que quienes están en la conducción de escuelas de nivel medio son, en su mayoría, mujeres con título de "profesor de enseñanza media" que tienen una vasta experiencia en la tarea docente pero escasa o nula en lo relativo a la gestión de instituciones educativas.

Con respecto a las **condiciones de titularidad** de los docentes cabe señalar que han existido, sobre todo en los últimos años y a diferencia de muchas otras provincias, **claras intenciones de efectivizar los cargos**. La gestión de Ana Mázzaro se ha caracterizado particularmente por esto, que ha sido su principal arma de negociación frente al sindicato.

Según fuentes ministeriales, la provincia ha llevado adelante titularizaciones en forma relativamente continua a lo largo de la década, siempre por concurso. En lo que respecta a los últimos años cabe mencionar el concurso que en 1997 titulariza a docentes de nivel medio, el llamado que se realizó en 1998 y que promovió fuertemente la titularización de docentes de nivel primario. Con respecto a la estabilidad en el cargo de los directivos, éstos habían conseguido algunas titularizaciones por última vez en 1991. La gestión de Mázzaro realiza en 2001 un concurso masivo para estos cargos y prevé que en 2003 titularicen los supervisores por primera vez en la provincia. Uno de los principales reclamos de los directivos es la efectivización de los cargos como condición de posibilidad de la implementación de políticas educativas a largo plazo, cabe esperar que la titularización realizada en 2001 incida positivamente en esto. En 2002 se concursaron, asimismo, la totalidad de los cargos de profesores de nivel medio. En suma, se puede decir que la planta docente rionegrina se encuentra, en términos generales, en una buena situación laboral en lo que respecta a la estabilidad en el cargo otorgada por la titularidad.

En relación con este tema uno de los puntos más espinosos en la discusión entre el sindicato y el MEC estuvo dado por la cuestión de la reválida de la titularidad cada cuatro años que consta en la Ley Orgánica Provincial. La reglamentación de esta cuestión fue duramente resistida por la UNTER, que aducía: "*una vez que se llega a un cargo es un derecho adquirido, el Estado debe capacitar no es necesario reconcurrir*"⁷⁹; vale remarcar que esta medida no se ha llevado a cabo aún.

⁷⁷ "La tarea pedagógica según las percepciones docentes", Dirección General de Programación Educativa, MEC, Río Negro, 2000. Si bien no es dable generalizar ya que el cuestionario se administró a docentes de 6° año de EGB, creemos pueden utilizarse estos datos para ilustrar una situación general.

⁷⁸ "Acerca del perfil profesional y estilos de gestión de los directivos", Dirección General de Programación Educativa, MEC, Río Negro, 2000.

⁷⁹ Entrevista realizada a Juan Carlos Carreño, vocal gremial del CPE, en noviembre de 2002.

En lo concerniente al tema de las **licencias** se intentaron promover, a lo largo de la década, diversas acciones con el objetivo de reducir el aparente excesivo gasto en este punto. Al respecto, cabe aclarar que existía un gran desconocimiento sobre qué porcentaje efectivamente implicaban las licencias docentes. Los cálculos se efectuaban sobre la base del recibo de sueldo, contando con un cierto margen de imprecisión. Esto en alguna medida se subsanó con la implementación del **PREGASE, mediante el sistema de legajo único, que develó que la supuesta gran pérdida, no lo era tanto**. Por otra parte, es de destacar que el tratamiento del tema de las licencias docentes se realiza en el marco de una fuerte disputa entre los gremios y el CPE que, como resultado de la capacidad de movilización del sindicato, traslada la cuestión a términos paritarios. Esto, según la percepción de un entrevistado gremial: *"da cuenta de la fuerza del sindicato y de que gobierno se tiene que sentar a negociar"*⁸⁰.

Los embates más fuertes con los que se intentó avanzar sobre esta cuestión se produjeron en la gestión de Raúl Otero mediante la limitación a las licencias gremiales (de 40 a 5 días) en julio de 1996 y la implementación del Régimen de Licencias para el Personal Docente a inicios de 1997 (Decreto 88/97, actualmente suspendido). El mismo reduce en varios puntos el goce de licencias: no se pagarán dos licencias por un mismo cargo, reduce la licencia por largo tratamiento, por maternidad, matrimonio, diferencia entre interinos suplentes y titulares, entre otras cosas. La férrea oposición gremial llevó a la realización de reuniones paritarias a lo largo de todo el restante año 1997, que dieron por tierra la efectiva implementación del Decreto.

Actualmente funciona un nuevo reglamento de licencias (Resolución CPE 233/98) que afirma la igualdad de condiciones laborales para titulares, interinos y suplentes, asegura la licencia por maternidad en cinco meses, las enfermedades de largo tratamiento, etc. Lo que no se pudo reinstalar fue el tema de las licencias gremiales. Este nuevo reglamento es declamado por la UNTER como un logro en el marco de reuniones paritarias.

Otra línea de acción sobre la que se intentó avanzar estuvo relacionada con el presentismo, desdoblado el 40% del pago por zona en 20% de zona, por un lado, y 20% de presentismo, por el otro (Decreto/ Ley 1/97). Esto nunca llegó a implementarse efectivamente dada la oposición del sindicato que logró revertir esta situación (Decreto/ Ley 5/97). Tampoco los intentos del gobierno de modificar el Estatuto del Docente tuvieron resultados exitosos. Esto da cuenta de la fuerza política que representa la UNTER en el esquema de poder provincial, en tanto entidad capaz de mantener las condiciones laborales con una relativa estabilidad.

La terciarización de los controles médicos fue otra medida tendiente a reducir el gasto en lo educativo. El Programa de Salud Laboral⁸¹, que recibió financiamiento del Banco Mundial, controlaba las licencias por enfermedades de los maestros rionegrinos y, según las fuentes oficiales logró reducir el ausentismo del 15/18% al 8%. Contrariamente, las fuentes sindicales observaron: *"con los controles médicos no se ahorró plata sino que se gastó más"*⁸². El programa, que se había iniciado a mediados de 1997, fue suspendido a fines de 1999 por la falta fondos para erogar a la empresa prestadora.

Por último, las **Juntas** constituyen otro ente gubernamental –además de la vocalía del CPE- en donde los docentes poseen representación. Existen en la provincia 3 juntas, que están

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ *Creado mediante Resolución 1512/97.*

⁸² *Entrevista realizada a Marcelo Nervi, secretario general UNTER seccional Viedma, noviembre de 2002.*

regidas por la Ley 2445: Junta de Clasificación de Nivel Inicial y Primario, Junta de Clasificación de Nivel Medio, Junta de Disciplina (para ambos niveles). Las Juntas de Clasificación tienen cinco miembros cada una (tres representantes docentes y dos gubernamentales) y la Junta de Disciplina tiene tres miembros (dos docentes y uno gubernamental). Como señalamos en el apartado de administración central, éstas -que tienen mayoría de representantes docentes- tienen un papel considerable a nivel de la estructura de gobierno como órganos de peso.

8.2 EL SALARIO DOCENTE

La variable salarial ha sido la "vedette" de la relación entre el gobierno y el sindicato en esta década, signando en gran medida la suerte de la política educativa. Según señalaba la actual ministra Ana Mázzaro⁸³, los atrasos salariales acompañaron toda la década y han sido una constante de la política provincial, afectando los inicios del calendario escolar y en reiteradas oportunidades interrumpiendo su ciclo.

La cuestión salarial no puede ser escindida del contexto político y financiero, tanto a nivel provincial como nacional. En este sentido, cabe mencionar, como ya hemos insinuado, el punto de inflexión que implica el cambio en el rumbo de la política macroeconómica en 1991. Previo a esto, la gobernación de Massaccesi había hecho de la dispersión del gasto una política de Estado, lo cual afectaba positivamente de diferentes modos el bolsillo de los docentes. Efectivamente, la puja salarial en los ochenta estuvo orientada a lograr aumentos salariales, sobre la base de la existencia de relativamente buenos sueldos en comparación con la media nacional. Posteriormente, se irá depreciando tanto el salario docente como el tinte de los reclamos que pasará fundamentalmente por resistir los intentos constantes de rebajas. Como señalaba un dirigente gremial entrevistado: "en lo salarial lo único que se logró fue recuperar cosas que se habían perdido, por ejemplo el 40% de zona que fue en un momento 20% zona y 20% presentismo, pero que nunca se aplicó"⁸⁴.

Los últimos aumentos salariales, como apuntaba un alto funcionario del Ministerio, se dieron entre 1993 y 1994 iniciándose en 1995 un constante proceso de depreciación salarial. Las principales reducciones se efectuaron en la administración de Raúl Otero. En primer lugar, mediante la Ley 2989/96 de Reconversión de Estado se declara la emergencia salarial y se define un descuento a escalas que, según el sueldo percibido, varía entre el 9 y 19.9%. Más tarde, con la sanción del Decreto 1/97, se efectiviza un descuento del 10% a todos los empleados públicos. Asimismo, se produce el pago del 20% del sueldo en ticket, con lo que se efectiviza la pérdida correspondiente del porcentaje de los aportes jubilatorios.

Otro embate al salario docente se produjo con el congelamiento de la antigüedad por medio de la Ley 3179/98 y, posteriormente, la Ley 3238/98 que estipula el cese definitivo del pago del incremento del salario por bonificación de antigüedad. Según comentaba el periodista Adrián Pecollo: "descongelar implicaría \$600.000 por mes, en total 9 millones, casi una masa salarial. Lo que se está estudiando descongelar y volver a congelar"⁸⁵. El congelamiento seguía vigente al

⁸³ Entrevista realizada a Ana Mázzaro, ministro de educación, noviembre de 2002.

⁸⁴ Entrevista realizada a Juan Carlos Carreño, vocal gremial del CPE, en noviembre de 2002.

⁸⁵ Entrevista realizada a Adrián Pecollo, periodista del Diario Río Negro, en noviembre de 2002.

momento de redactarse este informe, pese a que el gobierno intentó a principios de 2002 utilizar ese elemento como arma de negociación con el sindicato, que no aceptó la propuesta⁸⁶.

Es útil observar algunos números en forma comparada para evaluar la **situación salarial** del maestro rionegrino de **nivel primario** y su evolución en los últimos años. En el año **1995 Río Negro se sitúa por encima de la media nacional**, en ese entonces de \$564, con un salario bruto de \$576 para el maestro de nivel primario de jornada simple con diez años de antigüedad. Aún así, es destacable que no alcanza la media regional que eleva para los docentes patagónicos de esas características el sueldo a \$642. En ese año un director de igual nivel y con la misma antigüedad cobraba \$1051, sobrepasando a la media nacional de \$1000.48, pero igualmente no alcanzando la media patagónica (\$1161).

Observando la variación de estos números hacia el **2000** (Cuadro 17) se advierte que la media nacional en relación con el salario bruto de un maestro de nivel primario de jornada simple con diez años de antigüedad es de \$568, disminuyendo el salario rionegrino para esas características a \$491; de esta forma **Río Negro se sitúa por debajo de la media nacional**. Cabe mencionar que el promedio patagónico desciende asimismo pero se mantiene por encima del nacional. Similares variaciones se dan para el cargo de directivo. Un punto a resaltar es el gran porcentaje del salario de bolsillo rionegrino como porcentaje del bruto, cifra que supera el 95% por oposición a la media regional y nacional que ronda el 85%. Esto ayuda a matizar la diferencia salarial entre las medias tomadas como salario bruto. Efectivamente, si se mira el salario de bolsillo la diferencia con la media nacional no es tan abrupta aunque se siga manteniendo una gran diferencia con respecto a los parámetros regionales.

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

		Salario de bolsillo	Salario bruto	Salario de bolsillo como % del bruto
Maestro de grado	Río Negro	474,5	491,7	96,5
	Media Región Patagonia	584,5	682,6	85,6
	Media País	477,7	568,3	84,1
Director	Río Negro	808,4	827,0	97,7
	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.

Resumiendo, los datos muestran la abrupta depreciación del salario del docente primario rionegrino, lo cual lleva a la provincia a ubicarse por detrás de sus vecinas regionales que históricamente contaron con una relativa buena paga docente; de esta forma Río Negro es **una de las provincias patagónicas con peores salarios en el nivel primario**, junto con Chubut.

⁸⁶ En 2002 asume la nueva conducción de la UNTER cuyas posturas más radicalizadas implicaron una conflictiva relación con el gobierno, poniendo fin a la etapa previa de mayor grado de negociación.

El Cuadro 18 nos permite visualizar cómo **ha ido decayendo el salario docente de la provincia entre los años 1995 y 2000, en donde se percibe entre ambos extremos una reducción de casi \$90**. Por el contrario, la media nacional si bien ha tenido un comportamiento más oscilante no muestra una reducción entre ambas fechas. De esta forma Río Negro pasa de estar ubicada por encima de los salarios nacionales ha situarse claramente por debajo. Es interesante advertir la relación que existe entre el salario del maestro rionegrino en comparación con el salario de los empleados del sector público y privado. En este sentido, se observa que el salario del empleado público sigue la misma tendencia que el salario docente, mostrando una reducción que lo lleva a situarse por debajo de la media nacional. De todos modos, el sueldo que percibe un empleado público dobla en cuantía al salario docente, aunque cabe aclarar que el mismo consta de menos cantidad de horas. El salario del sector privada demuestra la misma tendencia y valores que el del sector público.

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

		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Salario docente primario	Río Negro	576.7	546.3	491.7	491.7	551.7	491.7
	Media País	564.0	484.7	554.1	565.0	628.6	568.3
Salario del empleado público promedio	Río Negro	1,107.2	958.4	959.2	1,047.0	986.7	944.4
	Media País	1,035.1	992.0	1,022.8	1,053.0	1,064.5	1,049.6
Salario del empleado privado promedio	Río Negro	1,032.5	952.9	974.7	1,018.8	991.8	944.5
	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	Río Negro	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 otra parte, la incidencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) en el salario de los docentes de la provincia fue de 16.86%, registrándose un porcentaje superior frente a las vecinas patagónicas que, a excepción de Chubut con un 14.82%, rondan los 7 puntos.

En síntesis, los maestros rionegrinos, si bien no gozaron al inicio de esta década de los mismos salarios privilegiados de sus colegas patagónicos, situaban su salario por encima de la media nacional. Contrariamente, se percibe al finalizar los noventa una drástica reducción de sus haberes, que descienden por debajo de los parámetros nacionales siendo una de las provincias en que más abruptamente se ha dado esta contracción. Esto se condice con los datos que extrajimos al analizar la situación financiera de la provincia con respecto a educación y nos permiten afirmar más sustantivamente el viraje que se opera con el cambio de gobierno en 1996

en donde se "ajustan" varios aspectos -en este caso el salarial- de la economía del sistema educativo.

8.3 EL SINDICALISMO EN LA EDUCACIÓN PROVINCIAL

La **Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro es la agrupación docente que hegemoniza la disputa sindical en cuanto a lo educativo en la provincia**. Constituida primeramente como central de maestros, se unifica como UNTER en el año 1973 y en 1983 - luego del gobierno de facto- se establece ya claramente como uno de los principales actores de la educación provincial. Su postura estuvo siempre ligada a una fuerte defensa de los derechos laborales de los docentes, asumiendo una actitud firmemente opositora frente los intentos de los sucesivos gobiernos provinciales de avanzar en este sentido. Esto hace de la UNTER un **actor de política educativa que requiere ser escuchado al momento de tomar determinadas decisiones**.

Manifiestamente alineado con la CTERA, la UNTER apoya sostenidamente las políticas gremiales nacionales. La expresa solidaridad con el gremio nacional queda evidenciada, como declaraba un alto funcionario al ser entrevistado, en el siguiente hecho: *"en el '88 éramos la provincia mejor paga y con cláusula gatillo y tuvimos una huelga de 30 días en solidaridad con la CTERA nacional"*⁸⁷. Este rasgo aliancista también se manifiesta en la voluntad de integrar el Frente de Gremios Estatales que hasta 1996, momento de su disolución, incluyó a ATE, UPCN, Judiciales, entre otros⁸⁸.

La UNTER, que cuenta según sus propias fuentes con aproximadamente 9.870 afiliados, se encuentra **compuesta por cuatro agrupaciones** claramente delimitadas. Las líneas Celeste, Azul, Convergencia y Arancibia, cuentan cada una con un veinticinco por ciento de los afiliados al sindicato y se turnaron a lo largo de la década en la conducción de la agrupación. Efectivamente, la línea Azul, contó con Roncallo como secretario general al inicio de la década siendo sucedido por Daniel Gómez, procedente de la orientación Celeste, quien estuvo al frente del gremio desde 1993 hasta 2001. Las elecciones, según nos informaron, se suceden normalmente cada tres años, siendo la agrupación Convergencia la que, a fines de 2001, obtuvo la presidencia.

El sindicato rionegrino se ha caracterizado por ser una **agrupación fuertemente opositora** cuya capacidad de movilización lo convierte en actor de política educativa. Las decisiones gubernamentales son (a excepción de algunas medidas tomadas en el período 96-97) consensuadas con el gremio, que, además, tiene fuerte presencia en la administración central del CPE. Como mencionaba un entrevistado: *"la UNTER es un gremio muy duro, opositor muy fuerte, que no es de negociar fácilmente con el gobierno"*⁸⁹. Por otra parte, en referencia a la forma organizativa del gremio otro actor comentaba: *"es el gremio más horizontal, más asambleísta, la toma de decisiones es participativa, lo cual hace muy difícil para el gobierno todo tipo de negociación"*⁹⁰.

⁸⁷ Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002.

⁸⁸ Según las propias fuentes sindicales, el motivo del alejamiento de UNTER del Frente se debe a la voluntad más bien dialoguista de UPCN y a los enconados encuentros que tuvieron ambas agrupaciones en la década.

⁸⁹ Entrevista realizada a Enrique Camino, periodista del Diario Río Negro, en noviembre de 2002.

⁹⁰ Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002.

Los **principales puntos de conflicto** a lo largo de la década estuvieron dados tanto por la reivindicación salarial, como por cuestiones relacionadas con la condición laboral. Los ciclos lectivos se vieron casi indefectiblemente inaugurados por paros que reclamaban por los haberes atrasados y/o el aumento de los mismos. También fue, al inicio de la década, un tema álgido la descentralización educativa que, en el marco de la Ley Orgánica, intentó reglamentar los Consejos Institucionales. El argumento esgrimido desde el sindicato fue que con esto se promovía el solapado desentendimiento del Estado en materia de educación y la consecuente municipalización.

Con la asunción en **2002** de Aurelio Vázquez como secretario general se opera un **cambio en la relación sindicato-gobierno**, en torno a los modos en los que la misma se venía llevando adelante. Efectivamente, la renovación de la conducción sindical –que asume una postura más radicalizada que la anterior⁹¹- implicó, según nos comentaba la ministro Mázzaro, una parálisis en las negociaciones que se venían desarrollando en los últimos años con el gremio. La principal medida adoptada por el sindicato de los docentes fue la retención de servicios en reclamo por el pago de los salarios y aguinaldos atrasados y por refacciones elementales en las escuelas. Esto conllevó la interrupción por casi tres meses del inicio del ciclo escolar 2002 y llevó al conflicto gremial de los docentes rionegrinos a primera plana nacional. Con respecto a esta cuestión los medios locales y nacionales enfatizaron la radicalidad y prolongación de esta disputa, así como el hecho de que una protesta de esta intensidad no se daba en la provincia desde el conflicto de 1995 que había llevado a la segunda gobernación de Massaccesi a un agitado final. Por su parte, las demás agrupaciones que componen la UNTER no parecían compartir del todo los términos de la protesta, pero permanecieron fieles a la tradición sindical de "encolumnación"⁹². La aguda confrontación derivó en la necesidad de una mediación por parte del Ministerio nacional y culminó con el "semi-acuerdo" de que el Ministerio de Educación provincial haría un esfuerzo extra por pagar en término. Una vez más se evidencia el peso del sindicato, cuya presencia no puede ser obviada por el gobierno.

Por último, el sindicato de docentes privados -SADOP- tiene poca relevancia en la provincia. Cuenta con escasos afiliados y no se posiciona como un actor de peso en lo que refiere a la decisión sobre política educativa. Asimismo, cabe resalta la nula importancia de otros gremios.

8.4 LA FORMACIÓN DE LOS DOCENTES

La formación de los docentes rionegrinos se encuentra enmarcada en una normativa y una estructura curricular reciente. En efecto, el movimiento de reforma de la educación que se había dado en la provincia abarcó también a la educación superior no universitaria. La sanción de la Ley de Educación Superior n° 2288 en el año 1988 establece las pautas para el funcionamiento del sistema definiendo -con una mirada constructivista en cuanto a lo curricular- un nuevo diseño que aborda el conocimiento por áreas. En relación con lo

⁹¹ Según funcionarios del gobierno entrevistados la posición ideológica del nuevo dirigente abreva en fuentes marxistas, lo cual radicaliza la postura del sindicato. (Entrevista realizada a Blanca Moyano, vocal gubernamental del CPE y directora general de educación, noviembre de 2002)

⁹² Entrevistas realizadas a diferentes representantes de la UNTER (Marcelo Nervi, Juan Carlos Carreño, Ricardo Berros) en noviembre de 2002.

administrativo, estipula el co-gobierno de los IFD entre los tres claustros (docentes, graduados y alumnos) y les otorga las tres funciones (formación, capacitación e investigación) así como establece el acceso a los cargos por concurso. Esta situación repercutió en que, al momento de acreditar frente a la Nación, los IFD rionegrinos adquirieran la acreditación plena en forma relativamente rápida, luego de la readecuación de sus CBC⁹³.

En el año 1996 se crea, mediante la Resolución del CPE n° 110, la Dirección de Nivel Superior con el objetivo de: "*establecer los lineamientos de acción para la organización del Nivel Superior y el funcionamiento de las Instituciones de su dependencia, de acuerdo con la política educativa provincial*" (Resol. 110/96). Esta nueva estructura viene a reemplazar a la anterior DIFOCAPEA (Dirección de Formación y Capacitación Permanente) que era el organismo encargado de regular lo concerniente al sector. De esta forma la educación superior asume un lugar de mayor jerarquía dentro de la estructura ministerial.

Los IFD son de origen provincial, se crean en los setenta empalmados donde funcionaban las escuelas normales. Existen en la provincia 29 establecimientos de nivel superior no universitario, de los cuales 15 pertenecen al sector privado y 14 al estatal. Según la información recabada en la Dirección de Nivel Superior, los 14 establecimientos del sector estatal⁹⁴ cuentan con una matrícula de 4958 alumnos y el sector privado con 1927.

Durante la gestión de Raúl Otero en 1996 se "reconvierten" -luego del diagnóstico realizado por una consultora contratada para tal fin- cinco IFD en tecnicaturas (y dos son definitivamente cerrados). Los motivos argüidos son el exceso de oferta de maestros que no podrán insertarse en el sistema educativo. Esta acción se verifica, asimismo, en varias de las jurisdicciones visitadas que vieron, como parte de la transformación educativa, reconvertir estas instituciones en pos de lograr una mejor inserción laboral de los egresados por medio de la diversificación de las carreras. No obstante, esta acción no es interpretada por muchos de los actores entrevistados como favorable en este sentido, ya que tampoco los recientes egresados encuentran fuentes de trabajo.

Uno de los conflictos en relación con la formación docente fue la implementación del Decreto 839/02 por medio del cual se privilegia con tres puntos extra a los docentes egresados de IFD de Río Negro. Esta medida fue ampliamente criticada por el gremio que denunció la discriminación que se ejercía hacia los docentes que trabajan en la provincia, la mayoría de los cuales no son egresados de IFD rionegrinos. Cabe aclarar que de los siete IFD que alberga la provincia solamente uno de ellos, el de Beltrán, cuenta con profesorado para el nivel medio (en historia). Los estudiantes rionegrinos cursan en general sus estudios en el vecino profesorado de Patagones (provincia de Buenos Aires) o en otras localidades, cuestión que motivó la reacción del gremio.

⁹³ Esto tampoco implicó, al igual que con los demás diseños de los otros niveles, inconveniente alguno dado el avance que se ya se venía realizando en este sentido.

⁹⁴ 7 Institutos de Formación Docente Continua (Bariloche, El Bolsón, General Roca, Villa Regina, Luis Beltrán, Viedma y San Antonio Oeste), 3 Institutos de Nivel Superior No Universitario (Ingeniero Jacobacci, Catriel y Río Colorado), 2 Centros Educativos de Nivel Terciarios (Viedma y Catriel), 1 Centro de Especialización en Asuntos Económicos Regionales (Choele Choel) y 1 Instituto Universitario Patagónico Argentino (General Roca).

La capacitación docente que se desarrolló con el objetivo de acompañar la reforma educativa estuvo a cargo de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC). Mediante la Resolución 36/94 se instala una cabecera de red en el CPE, la cual comienza con sus actividades de capacitación en el año 1996 contando para ello con los IFD. Producto del Pacto Federal Educativo, que otorga el financiamiento sin necesidad de contrapartida, la red no se instituyó en tanto instancia autárquica sino que los fondos son asignados al CPE.

9 RELACIONES CON LA NACIÓN

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

Para comprender la dinámica de las relaciones entre el gobierno nacional y la administración local es conveniente recordar que, al inicio del período que nos ocupa, el signo político de ambas instancias es opuesto. La política que lleva adelante Massaccesi los primeros años de la década no se condice con los imperativos que comienzan a llegar desde el gobierno nacional. La legitimación política del gobernador se sustentaba, en gran medida, sobre la base de un abultado gasto público, que, sobre todo tras la sanción de la Ley de Convertibilidad, comienza a verse dificultado, según mencionamos. La postura de la provincia en esta etapa ha sido, en términos generales, de una "resistencia cautelosa".

En cuanto a lo educativo, un primer punto de contacto lo constituyó la transferencia de las escuelas medias de jurisdicción nacional a la provincia. El traspaso se efectúa en el marco de la gestión de Salonia en el Ministerio nacional, el cual, según el presidente del CPE de aquel entonces: "no fue un tipo que politiqueara (sic) con el Ministerio, tratándose de una provincia opositora tuvimos un buen trato"⁹⁵. El convenio se firma ágilmente y sin sobresaltos en junio de 1992 efectivizándose el traspaso de "siete escuelas dependientes de Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), ocho de la Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) y veintiuna de la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP)"⁹⁶.

Según se evidencia, la transferencia no resultó particularmente traumática en la provincia ya que la mayor parte se había realizado en los años setenta⁹⁷. Ahora bien, según mencionaba el presidente del CPE, Roberto Rulli, en cuanto a lo financiero: "sí nos significó un sobre costo en ese momento porque los sueldos provinciales eran más altos que los nacionales y la Ley 24049 transfería nada más que los fondos a los valores salariales nacionales, con lo cual pagábamos una diferencia que nos abultó en ese momento la parte presupuestaria. Después terminó emparejándose porque nuestros sueldos se fueron quedando y llegó un momento en que ya no había diferencia"⁹⁸.

La "solapada resistencia", que mencionábamos más arriba en cuanto a la política provincial, comienza a flexibilizarse con la asunción de Pablo Verani. Esto se produce en un

⁹⁵ Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002.

⁹⁶ Según informaba el Diario Río Negro, "Río Negro gasta u\$s 850.000 por las 36 escuelas nacionales", 29/5/92.

⁹⁷ Efectivamente en los setenta no sólo se transfieren los servicios educativos primarios, como sucede en todas las provincias del país, sino también se traspasan varias escuelas medias, exceptuando las técnicas. Por otra parte, los colegios nacionales en la provincia eran solamente siete.

⁹⁸ Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, noviembre de 2002.

contexto en el cual "se menemizó más el ministerio de educación"⁹⁹. En esa época, la ministro Decibe lanza desde Río Negro el Plan Social Educativo para el ciclo 1996 y respalda las reformas en educación que encaró la provincia. Como mencionó el Diario local: "Decidido apoyo dio la flamante ministra de educación, Susana Decibe, a las reformas educativas encaradas por el gobierno de Río Negro, que ayer adhirió formalmente al Pacto Federal Educativo"¹⁰⁰. De esta forma se inaugura una etapa en donde los fondos comenzarán a fluir más acaudaladamente.

Como veremos en el apartado sobre la reforma educativa, Río Negro, al igual que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la vecina provincia de Neuquén, no ha avanzado en la implementación de la estructura de la Ley Federal. Esto da cuenta, por un lado, de cierta autonomía en cuanto a lo pedagógico -producto de la experiencia previa en lo relacionado con la reforma del nivel medio- y, por otro, de cierta fuerza política de la provincia que, a diferencia de la mayoría de las jurisdicciones que disciplinadamente han optado por seguir los lineamientos políticos estipulados por Nación, mantiene una postura crítica sobre las posibilidades de instrumentar la Ley. Asimismo, cabe destacar el rol que cumplió el gremio como fuerte opositor a la reforma. Si, según vimos, la voz del sindicato es sumamente escuchada por las instancias gubernamentales al momento de efectuar grandes transformaciones, es posible pensar que la UNTER cumplió un importante papel en esta cuestión.

9.2 LOS PROGRAMAS NACIONALES

Otro elemento a partir del cual se encarnan las relaciones entre los dos niveles de gobierno lo constituyen los fondos que, desde Nación y acompañando la "transformación educativa", comienzan a llegar a las provincias. Así, en agosto de 1995, y en medio de la aguda crisis provincial, se firma un convenio con la Nación que implica un préstamo de trece millones de dólares por parte del BID, del cual sólo se devolverá un 50% ya que la mitad restante será aportada a través del Pacto Federal Educativo¹⁰¹. De esta manera, se inaugura el comienzo de una nueva relación con la Nación sellada sobre la base de los aportes internos y externos.

En este sentido, **Río Negro contó el apoyo de todos los programas nacionales:** los programas del Pacto Federal Educativo -como el Plan Social, el Programa Nacional de Becas, Equipamiento Didáctico, Infraestructura Escolar, Capacitación y Formación Técnico Profesional-, el PRISE, el PRODYMES I y II y el PREGASE. Los mismos se fueron emplazando en las estructuras existentes del Ministerio y, en algunos casos, se crearon dependencias propias para su ejecución pero que no cobraron, tal como aconteció en otras jurisdicciones, especial dotación de poder¹⁰². Así, entre los años 1993 y 2000 llegaron a la provincia por vía nacional 57.636.792 millones de pesos, que representan \$317 por alumno por año. No obstante, estas cifras la ubican como **una de las tres provincias que menos transferencias nacionales ha recibido.**

⁹⁹ Ídem.

¹⁰⁰ "Decibe respaldó la reforma educativa en Río Negro", *Diario Río Negro*, 30/6/96.

¹⁰¹ "La reforma educativa en marcha", *Diario Río Negro*, 31/08/95.

¹⁰² En otras provincias, como por ejemplo Misiones, Chaco o Catamarca, puede advertirse la constitución de "ministerios paralelos" conformados a partir del emplazamiento de los programas en la estructura educativa de la provincia.

Sin lugar a dudas el **Plan Social** tanto por su magnitud presupuestaria como por sus implicancias políticas, representó uno de los vínculos más significativos que entablaron la Nación y la provincia. El mismo comienza a ser implementado en 1994 con el objetivo de proveer recursos e insumos a las escuelas. Entre 1993 y 1999, año de su finalización llegaron a la provincia por esta vía unos \$11.225.218 representando el 2.88% de la participación a nivel nacional y siendo Río Negro la **novena provincia con menor participación**.

Uno de los aspectos resaltados en relación con la trama política que se teje en torno al plan fue resumida como sigue por uno de los actores entrevistados: *"tuvimos muchos conflictos en los primeros tiempos de la aplicación del Plan Social (...) la discusión era: vienen a la provincia, nos puentean, hacen política directamente, le dan a los intendentes peronistas. Yo diría que eso fue los dos primeros años, después de eso creo que la cosa se equilibró más, se manejó más objetivamente. Sin duda que igual ellos buscaban sacar en rédito político en una provincia que históricamente les había sido adversa"*¹⁰³.

También el PRISE y el PODYMES fueron planes que parecen haber tenido cierto impacto en la provincia. El Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación, comienza a funcionar en el año 1995 con la llegada de \$690.200 siendo Río Negro la provincia que más dinero recibe en este año. El programa, que tenía el objetivo de efectuar reformas (institucionales, financiera, curriculares, de recursos humanos, etc.) en el área educativa, representó hasta fines de 2002 un monto total de \$6.494.360¹⁰⁴, siendo el año 1998 el de mayor volumen de transferencias (\$3.111.000). Por otra parte, el PRODYMES I (Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria) se inicia en 1996 con el fin de aportar insumos para la implementación del tercer ciclo de la educación general básica, siendo Río Negro una de las ocho provincias que acceden a dicho programa. El monto fue de \$94.946 y continuó engrosándose para finalizar en 2001 con una erogación total de \$17.491.003. El PRODYMES II, por su parte, implicó un monto menor de \$3.240.016 (compuesto por \$2.648.759 de crédito externo y \$591.257 de aporte local).

De esta forma se evidencia que la provincia no ha sido particularmente favorecida por las transferencias operadas desde la Nación. Esta realidad, por otra parte, no escapa al resto de las provincias patagónicas, las cuales han sido comparativamente las menos beneficiadas.

10 LA APLICACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA

Para contextualizar el proceso de implementación de la reforma educativa es necesario recordar que en Río Negro ya se venía desarrollando una experiencia de transformación educativa que, aunque muy consensuada en la comunidad educativa, estaba en decadencia. No avanzaremos aquí sobre las características y crisis de la reforma del nivel medio -que ampliaremos en el recuadro 1-, sólo nos interesa dejar plasmado que, al momento de iniciarse la transformación, se estaba dando la debacle de la primigenia reforma con algunas consecuencias. En primer lugar, la comunidad educativa, profundamente involucrada con el proceso de transformación, comienza a verse desalentada sobre la posibilidad de llevar adelante una

¹⁰³ Entrevista realizada a un alto funcionario en noviembre de 2002.

¹⁰⁴ Esto ubica a la provincia en cuarto lugar en cuanto a la menor cantidad de transferencias.

experiencia educativa exitosa y sobre la cual habían depositado muchas expectativas. Según mencionaba una funcionaria del CPE entrevistada: *"se acababa de dar de baja la reforma de nivel medio, era volver a lo mismo que no se había podido sostener"*¹⁰⁵. En segundo lugar, a nivel de los funcionarios de educación, resulta inevitable, al momento de evaluar la factibilidad de instrumentar la reforma, la confrontación con la experiencia previa, dados ciertos puntos de contacto entre ambos procesos, extrayendo resultados negativos acerca de la ejecución de la misma en la provincia.

Río Negro es, junto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Neuquén, una de las tres provincias que no ha encarado cabalmente la implementación de la reforma educativa. No obstante, la postura ante la reforma a lo largo de la década fue más bien ambivalente. Esto está relacionado con el tipo de relación que se establece frente a la Nación y las reales oportunidades políticas que tiene la provincia de sostener un posicionamiento más autónomo. Efectivamente, sobre todo en provincias con fuertes volúmenes de déficit, como es el caso de Río Negro, la toma de determinadas decisiones se ve condicionada por la capacidad de presión que ejerce el nivel central. Asimismo, otro elemento a tener en cuenta para considerar más acabadamente el desarrollo de esta cuestión es el papel que jugó el sindicato, encarnado una fuerte oposición a la misma. Al igual que lo acontecido con el sindicato de docentes neuquino -ATEN-, la UNTER representó en todo el proceso de negociación política entre el gobierno y la Nación una instancia de presión que se estableció firmemente en un discurso anti-reforma¹⁰⁶.

En noviembre de 1993 Río Negro es una de las provincias que, junto a Chubut y Santa Cruz, no asiste a la reunión de Consejo Federal. Si bien la secretaria de programación y evaluación del Ministerio de Educación, Susana Decibe, niega la aplicación de represalias a las provincias renuentes, afirma: *"las provincias rebeldes deberán adherir ya que hay una Ley que las obliga"*¹⁰⁷. Para aquel entonces el presidente del CPE, Roberto Rulli, expresaba al Diario Río Negro: *"lo que no aceptamos es que se intente hacer una implementación unitaria de una ley que se llama federal"* y agrega *"no se puede seguir avanzando sin que empecemos a hablar del tema del financiamiento"*¹⁰⁸. La siguiente reunión de CFCE tendrá a la región patagónica, sumada la provincia de Neuquén, negociando desde una postura uniforme.

Un año más tarde, en noviembre de 1994, el presidente del CPE se expide con un discurso menos antagonista, destacando que la implementación de la Ley no se hará en 1995, como habían anunciado las fuentes nacionales, sino en 1996¹⁰⁹. La decisión se justifica sobre la base de la necesidad de capacitación previa que requerirán los docentes del actual séptimo grado para hacerse cargo del tercer ciclo de EGB dada la insuficiencia de profesores de nivel medio.

Ya en la administración de Verani, el gobernador afirma la voluntad de la provincia de avanzar en la implementación de la Ley: *"tomamos la decisión madura de apoyar una Ley Federal que es la voluntad del conjunto de los argentinos"*¹¹⁰. El diario agrega que la ministra se mostró

¹⁰⁵ Entrevista realizada a Nora Arbanás, directora de gestión curricular, en noviembre de 2002.

¹⁰⁶ Cabe aclarar, que en el caso neuquino la posición de ATEN se encontraba fuertemente con la del gobierno que asumía una decisión más firme de implementar la reforma. Por el contrario, en Río Negro, si bien el gobierno nunca se afirmó en contra de la reforma, se percibe una actitud más vacilante en cuanto a su implementación.

¹⁰⁷ "No habrá sanciones para Río Negro, Chubut y Santa Cruz", Diario Río Negro, 10/9/93.

¹⁰⁸ "Preocupa el financiamiento", Diario Río Negro, 14/10/93.

¹⁰⁹ "Rulli dijo que empezará en el 96", Diario Río Negro, 11/11/94.

¹¹⁰ "Decibe respaldó la reforma educativa en Río Negro", Diario Río Negro, 30/3/96.

conforme con el cambio de rumbo en materia educativa del gobierno rionegrino: "esto parece marcar una nueva etapa en las relaciones entre la provincia y la Nación"¹¹¹.

En 1998, al asumir Oscar Machado, se estipulan nuevos plazos para la ejecución de la Ley en lo que respecta a este tema. En 1997, se habían implementado el nivel inicial y la EGB1 y, entre 1998 y 2000, se llevaría adelante la EGB2. Finalmente, recién en 2001, se adecuaría el tercer nivel de la EGB y el polimodal. Cabe aclarar que, como veremos en el apartado sobre los diseños curriculares, Río Negro ya contaba a inicios de la década con un diseño curricular de avanzada realizado en el marco de la reforma del nivel medio, con lo cual la adecuación a los CBC fijados por la Nación no requirió mayores complicaciones. Esto contribuye a afirmar que, en los hechos, la implementación de la EGB es sólo nominal ya que curricularmente se venía dando con antelación. Lo que más bien se vislumbra es un constante "pateo hacia delante" de la Ley sin una decisión estable acerca de su efectiva implementación o no. No obstante, ya en esta época comienza a debatirse la compleja cuestión de la adecuación de la infraestructura edilicia para recibir los cambios estructurales que supone la Ley, principalmente visibles en la EGB3 y polimodal.

Al respecto comienzan a realizarse los primeros "mapeos escolares" con el objetivo de sondear las posibilidades reales del sistema educativo para readecuar su estructura en pos de la Ley. Al mismo tiempo, se inician algunas remodelaciones edilicias con fondos provenientes del Ministerio de Educación y Cultura de Nación.

Ya en noviembre 2000, a dos años de asumida la presidencia del CPE por parte de Ana Mázzaro, la titular de la cartera educativa afirmaba que cumpliría con la aplicación de la Ley pero según los tiempos que sean posibles en la provincia. Según las declaraciones del principal medio local: "la ministro descartó cualquier posibilidad de que la provincia no cumpla con el Pacto Federal Educativo, aunque aclaró que su aplicación será a la 'rionegrina' conforme a los tiempos, forma y medios con que se dispone"¹¹². Afirmaba así la voluntad de adscribir a la prórroga que habilitó el Ministerio de Educación hasta 2003.

Hasta el momento de escribirse este informe, la reforma (a nivel de la estructura de la EGB3) se encuentra desarrollada en una experiencia piloto que involucra a diez escuelas de las zonas de Bolsón y Bariloche. Según explicaba la propia ministro, Río Negro no implementa la reforma "por una cuestión práctica, es imposible armarla en algunas regiones" y agrega "iban a quedar chicos colgados en 6° grado"¹¹³. Por otra parte afirma: "implica un gran gasto y recursos humanos faltantes. La experiencia en Bolsón es costosísima"¹¹⁴.

El Cuadro 19 muestra los números que reafirman lo que venimos diciendo. Tal como se observa, la matrícula en EGB3 ascendía en 1997 a 38 alumnos, en 2000 la misma sólo incrementa a 416 alumnos. Por otro lado, el Polimodal no cuenta con ningún alumno. Si reparamos en los porcentajes que representan estas cifras, se advierte que los mismos no llegan al 1% en el sector público. La reforma en el sector privado es asimismo exigua aunque presenta una tendencia de avance. La información estadística revela que Río Negro es la anteúltima jurisdicción, luego de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con menor porcentaje de implementación frente al 68.2%

¹¹¹ Ídem.

¹¹² "Ley Federal a la 'rionegrina'", *Diario Río Negro*, 29/8/00.

¹¹³ Entrevista realizada a Ana Mázzaro, ministro de educación, noviembre de 2002.

¹¹⁴ Ídem.

del promedio nacional para 2000. Cabe aclarar que la región patagónica también presenta bajos porcentajes de aplicación en comparación con la media nacional, aunque supera en mucho a Río Negro.

Cuadro 19 – Implementación de la Ley Federal de Educación

		1997	1998	1999	2000
Matrícula	7° grado Primario	11.009	11.206	11.450	11.801
	EGB 3	38	184	322	416
	Secundario	38.193	39.085	40.626	41.979
	Polimodal	0	0	0	0
% alumnos en nueva estructura	Total	0,1	0,4	0,6	0,8
	Río Negro				
	Sector Público	0,1	0,2	0,2	0,2
	Sector Privado	0,0	1,4	2,7	3,6
	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://dineece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

11 LAS POLÍTICAS PEDAGÓGICAS Y CURRICULARES

11.1 LAS FUNCIONES TÉCNICO - PEDAGÓGICAS DEL ESTADO

El Estado rionegrino tiene una amplia tradición en el desarrollo autónomo de políticas curriculares, fundamentalmente a partir de mediados de los ochenta. No obstante, la importancia que se le ha dado a la consolidación de una política educacional sólida en la provincia ha variado a lo largo de la década, siguiendo los vaivenes políticos que se expusieron a lo largo del trabajo.

Efectivamente, como ya se ha mencionado, con el retorno de la democracia en 1983 comienzan a gestarse una serie de procesos creativos y participativos que, en lo educativo, se traducen en el **movimiento que dará lugar a la reforma de nivel medio en tanto experiencia curricular alternativa** (ver recuadro 1). El Estado, en esta época, se posiciona encabezando estas reformas, constituyéndose en uno de los principales actores propulsores de las innovaciones pedagógicas. Se crea, asimismo, el Ministerio de Educación y Cultura y las Direcciones de Nivel (primaria, media y superior), institucionalizándose, a nivel central, las áreas tendientes a viabilizar los cambios. Este período es definido avenidamente por los entrevistados como la **"época de oro de la educación rionegrina"**.

Los resultados de este proceso cristalizan en la reforma del nivel medio, la conformación de diseños curriculares innovadores para todos los niveles, la transformación de la educación superior (y la sanción de la ley respectiva) y la Ley Orgánica Provincial. Este cúmulo constituye un **marco que excede lo meramente normativo y otorga una base de legitimación a la tradición educativa de la provincia** que es exaltada con orgullo por los entrevistados. Iniciada la década del 90, y luego de sancionada la Ley Provincial, los actores consultados señalan una disminución en lo referido a la apertura de espacios que fomenten la participación en lo educativo y la continuación de la innovación en lo que refiere a lo pedagógico.

Las funciones técnico-pedagógicas del Estado se desarrollan en el marco de la "coordinación general". En efecto, la Dirección General de Educación, de acuerdo con las

propuestas realizadas por cada Dirección de Nivel, coordina junto a la ministro y los vocales las políticas a seguir. También parece tener cierta relevancia, como ya expusimos, la información que a nivel de la Dirección General de Programación se produce como insumo para la planificación. No obstante, varios de los actores entrevistados han enfatizado a lo largo del trabajo de campo una concepción opuesta acerca de la efectiva realización de planeamiento educativo, expresado en frases tales como: *"no existe en Río Negro política educativa como política de Estado"* o *"no existe proyecto educativo, sólo medidas de organización escolar"* o *"sólo se llevan adelante algunas acciones educativas en medio del conflicto permanente"*¹¹⁵.

También cabe señalar, en cuanto a las competencias del Estado en lo técnico-pedagógico, el rol que cumple el Equipo Técnico de Apoyo Pedagógico (ETAP)¹¹⁶ que existe en cada una de las siete delegaciones. El mismo es una continuación de lo que había sido el Servicio Apoyo Técnico (SAT), el cual fue reducido en la gestión de Otero (Resolución 151/96) eliminándose numerosos cargos. El ETAP, que tiene la función de intervenir en los procesos pedagógicos asesorando en circunstancias específicas, está compuesto por asistentes sociales, pedagogos, fonoaudiólogos y psicólogos para cada uno de los niveles escolares.

11.2 LA POLÍTICA CURRICULAR

El proceso de elaboración curricular, como ya señalamos, es reciente y producto de la participación de todos los sectores educativos. Como consecuencia de esto, los abruptos cambios que supuso la implementación de la reforma curricular en varias provincias (en algunas de las cuales los diseños nacionales fueron adoptados sin reserva), no fueron tales en Río Negro. En esta provincia existían tanto las capacidades en recursos humanos como la "costumbre" o "hábito" de los docentes a tener una actitud proclive a la participación y la elaboración de propuestas en cuanto a lo curricular.

Los diseños provinciales de la educación primaria habían sido aprobados en el año 1991, al igual que los de la educación de adultos. La currícula de inicial, por su parte, databa de 1992. Estos diseños son reactualizados en el marco de la Ley Federal de Educación aprobándose las modificaciones para primer y segundo ciclo de la EGB (Resolución 453/97) y para nivel inicial (Resolución 496/97). Según los entrevistados: *"las readecuaciones fueron mínimas, ya estaban hechas"*¹¹⁷. En efecto, los actores que estuvieron involucrados en el proceso de readecuación curricular mencionan que la misma no conllevó mayores dificultades, ya que los diseños que se enviaron desde la Nación eran, en gran medida, similares a los que se habían discutido y aprobado en la provincia unos años atrás.

En cuanto a la educación media, la elaboración del currículo del Ciclo Básico Unificado se había dado en 1991 y el del Ciclo Superior Modalizado de 1990¹¹⁸. La Resolución 201 del año 1996 deja de lado estos diseños, produciéndose la "baja" de la reforma de nivel medio. Este proceso ha generado una gran confusión y desorganización en el nivel medio, que parece ser el principal foco de problemas en cuanto a lo organizativo, dada su dispersión y la falta de sistematización. En efecto, existían al momento de realizar el trabajo de campo en la provincia

¹¹⁵ Entrevistas realizadas a diferentes agentes del sistema educativo en noviembre de 2002.

¹¹⁶ Creado mediante Resolución 200/96.

¹¹⁷ Entrevista realizada a Marcela Mancuso, directora de nivel inicial, en noviembre de 2002.

¹¹⁸ La Resolución 201/96 deja de lado estos diseños dando de baja la reforma de nivel medio.

más de 70 orientaciones de bachiller que, según comentaba la Directora de Gestión Curricular, se están "intentando subsanar en relación a las 5 orientaciones del polimodal"¹¹⁹.

Recuadro 1 – La reforma del nivel medio¹²⁰

Las reuniones que se venían desarrollando a nivel nacional, en el marco del Congreso Pedagógico, originaron un proceso de debate y reflexión sobre la educación en la provincia, que puede considerarse como antecedente de la experiencia. Los objetivos principales del movimiento de reforma eran la renovación curricular y la democratización del sistema educativo en pos de lograr una mayor igualdad de oportunidades, tanto en lo relativo a la incorporación de los alumnos al sistema como a la retención en el mismo. Así, en 1986, comienza a implementarse en forma piloto un nuevo diseño curricular en dos escuelas (de El Bolsón y Bariloche) con la intención de iniciar un proceso de reforma en el nivel medio.

La reforma se inicia sobre la base de documentos preliminares, ya que los diseños curriculares definitivos se aprueban recién en 1991/2. Basados en una concepción constructivista, estos lineamientos establecían la transformación curricular del nivel medio en dos ciclos: Ciclo Básico Unificado (CBU) y Ciclo Superior Modalizado (CSM). El CBU se estructuraba en tres espacios: 1) horas frente al curso, que a su vez se dividían en áreas, talleres y horas compartidas; 2) planificación: reuniones de área; 3) perfeccionamiento permanente: taller de educadores. Como se ve, el tiempo escolar se organiza de manera diferente integrando lo que antes eran las materias en áreas, que abordaban un tema de estudio interrelacionando las asignaturas. Para ello se requería que los docentes de las diferentes materias se reunieran a planificar el desarrollo de las clases, para lo cual se establecía un 30% de horas cátedra no al frente de alumnos para efectivizar las tareas de planeamiento y coordinación educativa. También se establecen "talleres de educadores" que fomentan la capacitación permanente del personal docente. El CSM ofrecía al alumno la posibilidad de optar entre distintas orientaciones o modalidades, focalizando en el establecimiento de vínculos entre la escuela y el mundo profesional/ laboral.

El siguiente paso se dio con la incorporación a la experiencia de dos escuelas por delegación regional, con el objetivo de ir avanzando progresivamente en la implementación. No obstante, hacia 1987 la reforma se extendía en gran parte del nivel medio. Esta generalización, considerada abrupta, es criticada por varios sectores de la comunidad educativa que discordaban con la idea de abandonar la gradualidad del cambio. Se acusa a Massaccesi de querer obtener rédito político, ejecutando esta medida sin la deliberación suficiente. Comienza, de esta manera, un lento proceso de vaciamiento de los cimientos de la reforma, que suponía un avance paulatino que reflexionara sobre la práctica educativa mediante una evaluación constante.

Por otra parte, con la incorporación masiva de las nuevas escuelas, el gasto del sistema educativo asciende sideralmente. La crítica situación financiera de la provincia viene a sumar a la culpabilización del nuevo sistema de ser excesivamente costoso. Finalmente, en 1996 con el recorte en el gasto educativo, se firma la sentencia de la reforma, que es definitivamente desmantelada. Varias causas son aducidas para explicar su desarticulación: por un lado, la cuestión del costo, por otra parte, algunos actores sostienen que la orientación ideológica de la reforma no se condecía con el nuevo rumbo que tomaba la política nacional. Asimismo, otros entrevistados sugerían que la principal falencia de la experiencia es haber pretendido llevar adelante una reforma curricular sin el correlato en una transformación institucional, administrativa y financiera. También se señala el fuerte rol corporativo que jugó el gremio, que centró su crítica en la implementación de ciertos cambios (como la reválida de la titularidad cada cinco años, la modificación del estatuto docente, las direcciones de escuelas concursadas, entre otras) olvidando el apoyo al aspecto pedagógico.

¹¹⁹ Entrevista realizada a Nora Arbanás, directora de gestión curricular, en noviembre de 2002.

¹²⁰ Véase para un mayor desarrollo de esta política, Oyola, Carlos (director): Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa, Miño y Dávila, Buenos Aires, 1998

En definitiva la reforma proponía un cambio radical de concepción en cuanto a lo educativo en su totalidad: en lo referente al rol del docente, a la concepción de aprendizaje, a los contenidos educativos, a la práctica evaluativa, a la relación con el alumno, etc. Si bien casi desde sus inicios se encontró con dificultades, la comunidad educativa la reconoce como un momento de gloria del sistema y se asocia su caída con la crisis de la educación rionegrina.

12 POLÍTICAS SOCIALES Y DESIGUALDADES EDUCATIVAS

La necesidad de desarrollar acciones de política social específicas por parte de los estados provinciales se enmarca en el debilitamiento de los sistemas integrales de protección que habían caracterizado a la sociedad argentina. Efectivamente, los cambios estructurales que implicaron, entre otras cosas, el ascenso de los índices de desocupación y el crecimiento de la pobreza a niveles antes inexistentes en el país, pone en evidencia la presencia de gran parte de la población que carece de recursos básicos.

El Estado nacional no ha desarrollado un sistema de políticas que aborde cabalmente y de forma integrada la problemática social. En general, las políticas sociales han asistido focalizadamente temas puntuales revelándose ineficientes para revertir las situaciones de desigualdad social. Los Estados provinciales siguen este patrón y, específicamente en lo referido a la implementación de acciones que tiendan a modificar las desigualdades educativas, han obtenido los mismos resultados.

La Constitución rionegrina abre el espacio formal para la intervención pública en lo concerniente a las desigualdades en el sistema educativo. Al respecto, su artículo 63 declara: "*Facilitar a los económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza de modo que se hallen condicionados exclusivamente por la aptitud y la vocación*"¹²¹. Para garantizar esto la provincia desarrolla un sistema de programas sociales que se circunscribe a:

- Becas universitarias y terciarias: destinada a los alumnos que demuestren no poder costear sus estudios terciarios.
- Transporte escolar: el MED cubre los gastos de transporte para alumnos de escuelas rurales, especiales y medias que no cuenten con instituciones cercanas.
- Residencias escolares para alumnos de escuelas rurales.

Más allá de estas acciones, dos elementos merecen destacarse: en primer lugar, la desaparición de escuelas de doble jornada y, en segundo lugar, el traspaso de los comedores escolares de la jurisdicción de educación hacia acción social. Los motivos argüidos por los entrevistados en vistas a la cesión, efectuada en el año 1996, fue el aparente "mal manejo" de educación sobre el tema¹²².

El Cuadro 20 muestra algunos datos que ilustran la escasa acogida que ofrece el sistema en cuanto a jornada doble y almuerzo gratuito. En este sentido, Río Negro se revela por debajo

¹²¹ Constitución de la Provincia de Río Negro, art. 63.

¹²² Entrevista realizada a Adrián Pecollo, periodista del Diario Río Negro, en noviembre de 2002

de la media nacional (13.17%) en lo que refiere al porcentaje de receptores de almuerzo gratuito con un 8.66% en establecimientos estatales, aunque se sitúa por encima de la media patagónica (7%). Por el contrario en lo que tiene que ver con brindar copa de leche el porcentaje provincial asciende a 40.13% siendo la media de 25.21%. Por otra parte, la doble jornada es casi inexistente en la provincia: la información estadística indica que Río Negro es la tercera provincia con menor porcentaje de escuelas de doble jornada, siendo ésta de 0.48%, muy por debajo de la media patagónica (2.99%) y nacional (4.74%).

Cuadro 20 - Alumnos de EGB 1 y 2 en jornada doble y beneficiarios de almuerzo gratuito (en porcentaje). Sector estatal. Año 2000.

	Río Negro	Total Región Patagonia	Total país
Alumnos de EGB 1 y 2 en jornada doble	0,48	2,99	4,74
Alumnos beneficiarios (*) de almuerzo gratuito de todos los tipos de educación	8,66	7,00	13,17

(*) Los datos corresponden a cantidad de beneficiarios (sean alumnos matriculados o no) sobre cantidad de alumnos matriculados.

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

Una de las particularidades de la provincia es la desigualdad interdepartamental, que pone a la "línea sur" en el último lugar en una serie de indicadores. En primer lugar, en cuanto a lo económico -como vimos en el eje sobre el contexto provincial- esta zona es la más deprimida, siendo su principal actividad productiva -la lana- un recurso pobre. En relación con lo geográfico, la línea sur es la "puerta" al clima patagónico, adquiriendo características de suma aridez. La población que habita esta zona (la menos poblada de la provincia), en su mayoría aborigen, ha sido sujeto histórico de desatención y estigmatización por parte del Estado. Como nos mencionaba un entrevistado: *"la línea sur es la más desatendida, no significa nada a la provincia ni económica ni políticamente"*¹²³.

Las acciones que ha desarrollado la provincia específicamente en la región sur, si no para revertir al menos para compensar esto, han sido escasas. Las mismas se han basado principalmente en tres aspectos: el pago por zona desfavorable y, como mencionamos, el transporte escolar y las residencias escolares para escuelas rurales.

Trabajar en zonas rurales implica para los docentes cobrar un *plus* que varía, según los casos, entre el 20, 40 y 80%. Este último número corresponde principalmente a establecimientos muy alejados; generalmente de la línea sur. A pesar de esto, según nos informaron los funcionarios del MEC, *"los docentes no quieren ir a la línea sur, van de otras provincias o recién egresados para sumar puntos. Cambiar esto implicaría cambiar la normativa ya que es el docente con más puntaje el que elige la escuela"*¹²⁴.

¹²³ Entrevista realizada a un supervisor en noviembre de 2002.

¹²⁴ Entrevista realizada a Nora Tarruellas, directora de nivel superior, en noviembre de 2002.

El relevamiento de los diarios de la provincia de la última década, evidencia la permanente desatención que sufren las escuelas rurales viendo afectados indefectiblemente el inicio de los ciclos lectivos por la falta de leña para calefaccionar las aulas, las pésimas condiciones edilicias o el retraso en el pago del transporte escolar y la consecuente imposibilidad de asistencia de los alumnos. Los medios, asimismo, exponen que, en vistas de la falta de transporte, muchos alumnos se ven obligados a caminar kilómetros para llegar a la escuela¹²⁵.

Un fuerte embate a las escuelas rurales se da en 1997 bajo la gestión de Otero, en la cual, con la justificación de que *"es innecesario tener escuelas abiertas con tres o cuatro alumnos"*¹²⁶, se clausuran nueve escuelas rurales (reagrupando a los alumnos en las de las localidades vecinas), se elimina el proyecto "Escuelas Hogares Integrales" en la región sur convirtiéndolas en escuelas hogares de jornada simple y el proyecto "Modalización de Escuelas Rurales en Meseta y Cordillera". Estos dos últimos proyectos tendían a otorgar una educación integral y el aprendizaje de oficios a los alumnos de estas localidades que difícilmente continúen con la educación media.

Otra cuestión que hace al tema de la equidad educativa, aunque en otro sentido, es la desigualdad centro-periferia. El respecto, Eduardo Figueroa, investigador y docente sobre temas educativos, mencionaba: *"las escuelas no tienen la misma capacidad para armar proyectos y acceder a las propuestas nacionales, se ven favorecidas las escuelas del centro. Hay competitividad entre escuelas"*¹²⁷. En efecto, se ven favorecidas las escuelas urbanas que están cerca de un IFD que las asista en el armado de proyectos. El mismo entrevistado agregaba: *"no existen proyectos provinciales que tiendan a generar una mayor igualdad"*¹²⁸.

Con respecto a la implementación de políticas pedagógicas innovadoras que intenten dar cuenta de las diferentes capacidades de los alumnos, podemos señalar el Proyecto de Integración (Resolución 1331/90), que se enmarca en la Ley 2055/85 de Integración del Discapacitado. El mismo, establece que los alumnos con discapacidades serán incorporados en las escuelas comunes, favoreciendo una concepción de "escuela abierta a la diversidad". El proyecto funciona en la escuela que así lo requiera y es asistido por el ETAP y por un maestro integrador especializado en educación especial. Actualmente están siendo "integrados" 1176 alumnos.

En conclusión, las políticas del Estado tendientes a revertir las situaciones de desigualdad educativa no sólo parecen resultar escasas, sino que se limitan a "tapar agujeros" y no proponen una solución cabal, implementando un diseño de políticas que encare el tema de manera integral. Esto evidencia, al igual que sucede en otras provincias, que el tema de las desigualdades educativas en el interior de las jurisdicciones no es un tema clave en la agenda y, por ende, no se resuelven acciones al respecto. Al igual que ocurre en muchas otras provincias visitadas, los alumnos se encuentran, según sea su ubicación geográfica en el territorio provincial, con una oferta educativa muy dispar que redundaría en la obtención de una educación

¹²⁵ Con respecto a las pésimas condiciones de las escuelas rurales, consultar los Diarios Río Negro de: 7/3/92; 18/7/95; 26/7/95; 27/7/95; 23/2/98; 10/3/00.

¹²⁶ Declaración de Raúl Otero al Diario Río Negro, 15/2/97.

¹²⁷ Entrevista realizada Eduardo Figueroa, investigador y docente sobre temas educativos, en noviembre de 2002.

¹²⁸ Ídem.

diferencial. En este punto, se podría afirmar que las políticas socio-educativas no están encaminadas a generar igualdad.

13 LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS AL SECTOR PRIVADO

La gestión privada de escuelas tiene en el sistema educativo rionegrino una larga tradición. El relegamiento en cuanto a lo educativo que sufrieron las provincias patagónicas desde fines de siglo XIX se tradujo en un significativo papel autogestivo de sus propias escuelas por parte de los vecinos. Esto, en el caso de la provincia de Río Negro, vino de la mano de la orden religiosa salesiana que jugó un rol decisivo en el desarrollo de la educación rionegrina a principios de siglo XX. El Estado nacional vio en el establecimiento de un vínculo contractual con la Iglesia una alternativa menos costosa para el desarrollo del sistema educativo y comenzó a enviar aportes a este sector, instaurando tempranamente el pacto económico¹²⁹.

El subsistema privado cuenta con un total de 114 establecimientos que representan el 13.43% del sistema total. Este porcentaje se revela bajo si se compara con la media nacional que trepa a 23.89%, aunque es levemente superior que el porcentaje que asume la región patagónica (11.64%). Estos números se han mantenido relativamente estables, manifestándose un leve crecimiento del sector a lo largo de los últimos años. En cuanto a la cantidad de alumnos, en el año 2000 un 14.5% de los alumnos pertenecían a este sector, mientras que la media patagónica resultaba de 12% (contrastando con el 23.7% que representa la media nacional). El Cuadro 21 muestra cómo ha evolucionado la matrícula del sector evidenciando un leve crecimiento: la misma pasa del 13% en 1994 al mencionado 14.5% en 2000. La media de la región ha crecido menos comparativamente que en la provincia, pasando del 11.5% en 1994 al 12% en 2000. En resumen, la educación privada en la región patagónica tiene escasa relevancia en comparación con lo números que describen al sector privado en el país, no obstante la provincia de Río Negro presenta cifras que la ubica por sobre la media regional.

Otro aspecto a considerar para evaluar el peso del sector en la realidad educativa provincial es el **porcentaje de las transferencias** que se realizan al mismo. Así, se observa que Río Negro ha incrementado fuertemente las transferencias al sector, más que lo que se evidencia en la región y en el país. En 1993 éstas representaban un 2.6% del gasto educativo total para concluir en 2000 con un 8.2%. El año 1997 es un punto de inflexión que lleva este porcentaje de cifras que rondaban el 2.5% hacia el 5.1%. Estas variaciones llevan a la provincia a situarse por encima de la media regional, aunque se mantiene por debajo de la nacional. También el **gasto público por alumno del sector privado** tiene variaciones importantes: en relación con el gasto por alumno del sector público éste pasa de 0.16¹³⁰ en 1994 (donde se ubicaba por debajo de la media regional de 0.42 y nacional de 0.39) a 0.53 en 2000, acercándose a la media regional y superando a la nacional. En resumen, los indicadores expuestos muestran un creciente aumento del presupuesto destinado al sector privado que supera en varios casos a los valores regionales.

¹²⁹ Teobaldo Mirta.: "Estado y sociedad civil en la conformación y desarrollo del sistema educativo del Territorio Nacional de Río Negro" en Puiggrós Adriana (dirección): *Historia de la educación en la Argentina, La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires, 1993.

¹³⁰ Esto significa que de cada peso que el Estado invierte en educación por alumno, 16 centavos corresponden al sector privado.

Cuadro 21 - 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		
	Río Negro	Patagonia	Total País	Río Negro	Patagonia	Total País	Río Negro	Patagonia	Total País
1993	s/d	s/d	s/d	2,6	5,2	10,5	s/d	s/d	s/d
1994	13,0	11,5	24,4	2,4	5,2	11,3	0,16	0,42	0,39
1995	s/d	s/d	s/d	2,1	5,4	12,4	s/d	s/d	s/d
1996	13,4	11,5	23,9	2,5	5,6	12,8	0,17	0,46	0,47
1997	13,8	11,6	23,5	5,1	6,4	12,5	0,33	0,52	0,47
1998	13,9	11,8	23,7	8,0	7,1	12,8	0,54	0,57	0,47
1999	13,7	11,6	23,2	8,5	7,5	13,1	0,58	0,62	0,50
2000	14,5	12,0	23,7	8,2	7,8	13,2	0,53	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.

La relativa tranquilidad del subsistema privado se vio erosionada, al igual que en el resto de las provincias, por la transferencia de las escuelas privadas que dependían de Nación. Aunque en el caso de Río Negro ésta no fue especialmente traumática, la transferencia de las escuelas privadas fue, según los entrevistados, resistida por parte de estas instituciones, que no deseaban dejar de conformar el SNEP (Servicio Nacional de Educación Privada). Con motivo de la transferencia se crea en 1993 en la estructura del CPE, la Secretaría Técnica de Enseñanza Privada, que en año 1995 devendrá en Dirección.

Un momento ríspido en la educación privada provincial acontece durante el ciclo lectivo de 1995, en el marco de la crisis provincial que antes describimos. En aquel momento, dado el alto número de paros y el temor de los padres por la pérdida del año escolar, la matrícula de las instituciones privadas crece abruptamente produciéndose un "éxodo" hacia el sector. Como enunciaba el principal diario local: "la crisis rionegrina ha producido un virtual éxodo de importantes cantidades de alumnos hacia el sistema privado. Los padres ya no quieren que sus hijos permanezcan sin clases y temen la pérdida del ciclo lectivo"¹³¹. Ya hacia 1998 la situación no sólo se había normalizado sino que se había revertido. Citando nuevamente al medio local: "El 'boom' que vivió este tipo de enseñanza en los años 94-95, cuando las escuelas públicas comenzaron a enfrentarse al fantasma del paro docente, fue menguando de a poco (...) la población de alumnos [de escuelas privadas] disminuyó con respecto al año anterior entre un cinco y un siete por ciento"¹³². Como se advierte en el Cuadro 34 el supuesto aumento del porcentaje de alumnos en el sector no se condice con los datos de evolución de la matrícula así como tampoco se evidencia la disminución hacia 1998. Esto muestra cómo a veces las percepciones sociales con respecto a ciertos fenómenos no tienen un correlato con la realidad hecha cifras.

En cuanto a su rol frente al poder estatal, el subsistema privado no se encuentra constituido como sector homogéneo, de hecho, no existen organizaciones de peso que lo representen. La fuerza política que posee el gremio de los educadores privados, nucleados en el

¹³¹ "Virtual éxodo en las escuelas públicas rionegrinas", *Diario Río Negro*, 1/06/95.

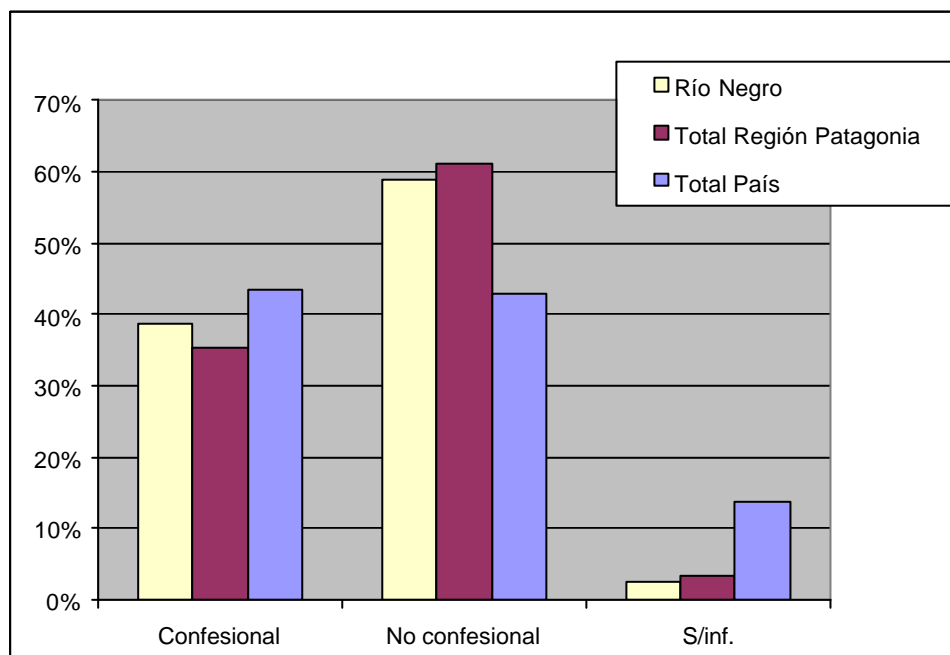
¹³² "Educación privada: del 'boom' a la dura realidad del ajuste", *Diario Río Negro*, 5/10/98.

sindicato argentino de docentes privados (SADOP), parece ser de escasa relevancia en la provincia de Río Negro. Como ilustraba un dirigente sindical entrevistado: "Sadop no es un sindicato relevante"¹³³.

La Iglesia Católica no es en Río Negro, al igual que en toda la región patagónica, un actor de fuerte peso corporativo. La educación católica se encuentra nucleada en torno al Consejo de Educación Católica (CEC) que no constituye una figura preeminente a la hora de definir la política educativa. El vínculo que se establece entre la Iglesia y el gobierno de la educación queda circunscripto a la Dirección de Enseñanza Privada en donde se debate fundamentalmente en torno a dos temas, según señalaba la directora de enseñanza privada: por un lado, los subsidios que reciben tales instituciones y, por otro, el pedido de supervisores específicos para el sector¹³⁴.

Por otra parte, como se ve en Gráfico 5, del total de escuelas de gestión privada, solamente un 39% son de carácter confesional, constituyendo unos 44 establecimientos por oposición a los 67 no confesionales (59%). Este dato ubica a la provincia por debajo de los porcentajes nacionales que arriban a un 43% y hablan de la moderada relevancia de la Iglesia en la provincia, que se ubica entre las ocho provincias con menor incidencia. No obstante, cabe resaltar que Río Negro presenta valores en este punto que superan a los de la región, que cuenta con menores porcentajes de establecimientos religiosos.

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



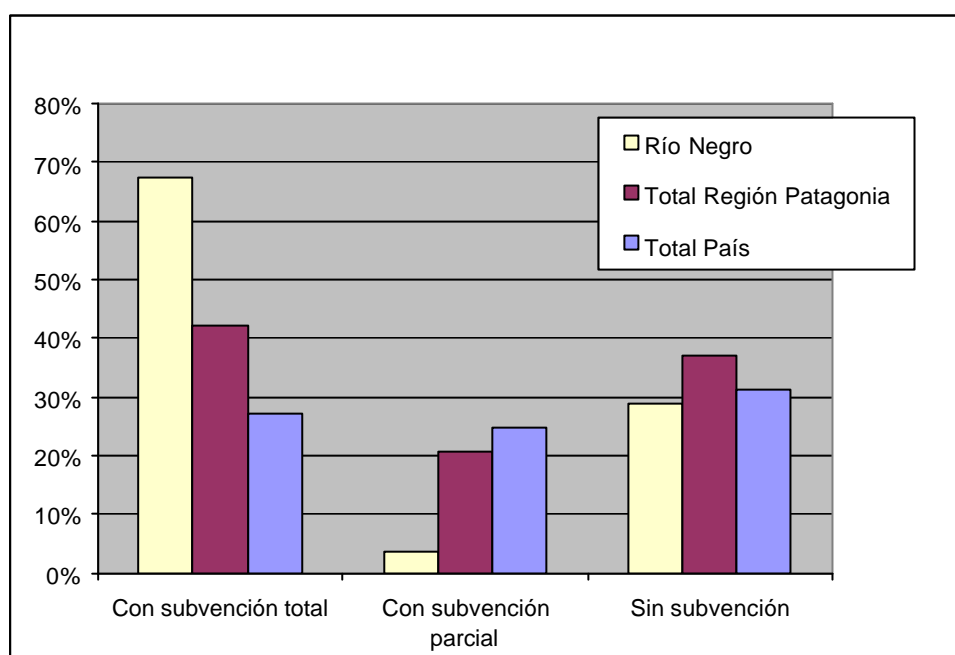
Fuente: Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento Anual 2000, en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

¹³³ Entrevista realizada a Juan Carlos Carreño, vocal electivo del CPE, en noviembre de 2002.

¹³⁴ Entrevista realizada a María Irene Materola, directora de enseñanza privada, en noviembre de 2002

Como muestra el Gráfico 6, el 68% de las escuelas privadas (unas 77) recibe subvención total por parte del Estado y solamente a un 4% se le asigna un subsidio parcial. Mientras tanto, un 29% de estos establecimientos (unas 33 escuelas) no recibe beneficio alguno. Esto ubica a la provincia en el lugar doceavo del total de las veinticuatro jurisdicciones en cuanto al mayor otorgamiento de subsidios al sector. Asimismo, se evidencian porcentajes más elevados que los que presenta la región, cuyo porcentaje de establecimientos con subvención total es del 42%, y los de la nación (27% de subvención total).

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



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

Los subsidios que otorga el Estado al sector privado se limitan a aquellas escuelas "públicas de gestión privada" que no persiguen fines de lucro y que son gratuitas. En los hechos, la mayoría de estas escuelas cobra a sus alumnos algún tipo de arancel (cuyo monto varía, según nos informaron, entre los 20 y 30 pesos, con alguna "excepción" de 80) ya que el subsidio brindado sólo cubre los salarios de la planta funcional docente y no así los gastos de mantenimiento del edificio escolar, las salarios del personal no docente, servicios, etc.

Esta ha sido en términos generales la política de subsidios del Estado rionegrino con la excepción del conflicto que se produjo en 2000 debido a la inclusión en los subsidios de escuelas abiertamente aranceladas¹³⁵. Según explicaba la directora de enseñanza privada: "en 2000 se

¹³⁵ Los establecimientos beneficiados fueron diez escuelas de Bariloche por un lapso de dos años (entre febrero de 2000 y enero de 2002) y trece escuelas del Alto Valle por un período de un año (entre febrero de 2000 y enero de 2001).

subvencionaron escuelas fundaciones aranceladas porque no había lugar para alumnos de primer año, con el requisito de que mermaran el arancel y abrieran cupos, esto duró dos años, ahora no sucede más porque se abrieron escuelas"¹³⁶. Estos subsidios generaron gran irritación a los gremios y la comunidad educativa en general. Como expresaba el Diario Río Negro: "El sustento legal de la subvención que otorga la provincia a las escuelas privadas aranceladas fue puesto bajo la lupa por el bloque de legisladores justicialistas y por el gremio docente, que estudian la posibilidad de cuestionarlo por vía judicial"¹³⁷. La decisión de implementar estos subsidios fue fundamentada por la ministro Mázzaro sobre la base de la falta de infraestructura propia para contener la creciente matrícula escolar. Finalmente, el aporte a privados fue reducido a la mitad por la Legislatura a fines de 2000, centrando la quita en las escuelas aranceladas¹³⁸. Según María Irene Materola, "la baja de estos aportes en 2002 fue una decisión política en respuesta a la emergencia económica de la provincia y al hecho de que mantuvieran cuotas relativamente altas"¹³⁹.

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

14.1 EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN

El sistema de supervisión de la provincia de Río Negro está organizado sobre la base de una estructura descentralizada que responde a la configuración de las siete delegaciones regionales existentes. Como señalamos brevemente en el apartado de administración central, las delegaciones regionales son instancias administrativas que no coinciden con la división departamental de la provincia, sino que conforman zonas educativas. Cada una de ellas agrupa su conjunto de supervisores, quienes dependen, a su vez, de la Dirección de Nivel respectiva.

Los supervisores se encuentran divididos según niveles y son elegidos, según el Estatuto del Docente, por orden de méritos en la categorización que establece la Junta de Clasificación, siendo los primeros beneficiarios los directores titulares. Hasta la fecha no se ha realizado en la historia del sistema educativo rionegrino ningún concurso de supervisores. Sin embargo, está previsto un primer concurso para 2003, cuando titularicen los directores recientemente concursados en 2002.

Los supervisores tienen bajo su observancia a los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico (ETAP) que, como vimos, se encuentran en cada una de las delegaciones. En cuanto a la normativa a la cual responden, podemos citar, en primer término, el Estatuto del Docente y,

¹³⁶ Entrevista realizada a María Irene Manterola, directora de enseñanza privada, en noviembre de 2001, Río Negro.

¹³⁷ "Miran de reajo los subsidios a escuelas privadas", *Diario Río Negro*, 4 /6/00.

¹³⁸ Esta situación puede confrontarse con las "escuelas conveniadas" de la provincia de Buenos Aires. Por medio de éstas se intentó solucionar, en el año 1998, la falta de oferta de escuelas públicas, subsidiando al sector privado y garantizando la gratuidad de la enseñanza. En el caso de Río Negro, esta política no se acompañó con esta garantía, con lo cual quedó vulnerado -dada la falta de escuelas estatales- el derecho constitucional a la educación gratuita.

¹³⁹ Entrevista realizada a María Irene Manterola, directora de enseñanza privada, en noviembre de 2001, Río Negro.

más específicamente, la Resolución 1053/94 que estipula las misiones y funciones del supervisor. En esta última se acuerda que el supervisor escolar es el docente encargado de la conducción del proceso educativo, entendiendo por tal: *"el asesoramiento, seguimiento y control de gestión del proceso educativo en lo técnico-pedagógico, lo técnico-administrativo y lo institucional"*¹⁴⁰. Asimismo, establece la conformación del Equipo de Supervisores, compuesto por todos los supervisores de una delegación regional, a los efectos de aunar criterios y experiencias. No obstante, frente a esto nos informaron que: *"no se trabaja en equipos de supervisión, la política del CPE es una sola y baja a los niveles de la misma manera"*¹⁴¹. La resolución establece un número mínimo de visitas a las escuelas determinado en tres al año.

Los supervisores entrevistados asienten de manera unánime que el rol del supervisor ha cambiado en los últimos años virando de una concepción centrada más en el control y el examen a otra orientada al acompañamiento pedagógico. Sin embargo, una supervisora entrevistada comentaba: *"desde las escuelas todavía nos ven como controladores y no como asesores"*¹⁴². Esto evidencia que, pese al cambio de discurso, aún se encuentran fuertemente arraigadas prácticas que no coinciden con el "nuevo rol" que, se pretende, tiene la supervisión pedagógica.

El proceso administrativo que se establece entre los supervisores, el nivel central y las escuelas es definido por las directoras de los respectivos niveles como "ágil" y "dinámico". La operatoria queda establecida de la siguiente manera: los supervisores elevan mensualmente a la dirección de nivel respectiva un informe de las escuelas visitadas, el cual es devuelto con las observaciones pertinentes. Lo mismo ocurre, según nos informaron, a la inversa desde las direcciones de las escuelas, que envían el proyecto educativo institucional (PEI) al nivel central para su aprobación. El acuerdo sobre el PEI que pacta cada escuela con su supervisor y la dirección de nivel, es reconocido por los supervisores como un avance en cuanto a la autonomía escolar, pudiendo establecerse diseños acordes a las necesidades de cada escuela.

Como se ve en el Cuadro 22, la estructura de supervisión está concentrada en los niveles inicial, primaria, media y especial, careciendo de otras supervisiones como por ejemplo artística, de educación física, etcétera¹⁴³. En términos generales la relación entre el total de supervisores según las escuelas de la provincia es de diez escuelas por supervisor. Esto habla, a priori y según las cifras, de una buena cobertura por parte del sistema. Esta proporción se mantiene similar en casi todos los niveles, mejorando en cuanto a la educación especial que posee una razón de 5 escuelas por supervisor.

¹⁴⁰ Resolución 1053/94.

¹⁴¹ Entrevista realizada a un supervisor en noviembre de 2002.

¹⁴² Entrevista realizada a un supervisor en noviembre de 2002.

¹⁴³ Cabe aclarar que en el marco del recorte presupuestario de 1996 se suprime, mediante la Resolución 131/96, la supervisión de educación física.

Cuadro 22 - Cantidad de supervisores y escuelas por nivel, tipo de supervisor y sector

Sector	Cantidad de supervisores	Cantidad de escuelas por supervisor
Cantidad total de supervisores	72	10
Supervisores generales nivel inicial	15	7
Supervisores de EGB 1 y 2 (primaria)	30	13
Supervisores de educación especial	5	5
Supervisores generales de Polimodal (media)	17	10
Supervisores de Educación de Adultos	5	Sin información

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

14.2 CONTROL Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Previamente a las evaluaciones nacionales iniciadas en 1993, la provincia desarrolló un único operativo provincial de evaluación en el año 1992. Este último, de carácter muestral, reveló resultados favorables sobre la calidad y el funcionamiento general del sistema educativo. Uno de los funcionarios relacionados con el mismo, nos comentaba los principales datos a los que se arribó: *"llegamos a tener tasas de escolaridad del 96-97% para el nivel primario, una muy buena composición interna de la matrícula, bien equilibrado el porcentaje entre primaria y media que es uno de los indicadores de evolución de la cobertura, buenos resultados de las evaluaciones a los alumnos"*¹⁴⁴. Asimismo, manifestaba sus conclusiones sobre el posterior desarrollo del sistema educativo: *"mucho de eso se diluyó a partir del desfinanciamiento y del cambio de políticas"*¹⁴⁵.

Ya en el año 1993 se realiza el primer Operativo Nacional de Evaluación (ONE) que se repetirá ininterrumpidamente hasta la fecha. La Dirección de General de Programación Educativa elabora, sobre la base de los resultados obtenidos en el ONE, cuadernillos pedagógicos que reflexionan sobre los "desaciertos" y "logros" de los alumnos en relación con la evaluación, los cuales se entregan a cada una de las escuelas. Por otra parte, sobre esta base se delinear las acciones de capacitación.

Si bien desde la Dirección General de Programación Educativa nos comentaban acerca de que el ONE no es vivido como una instancia apremiante, sino que se lo entiende como un indicador más, aparentemente, según la información recabada en las direcciones de nivel y las supervisiones, las escuelas no tienen la misma perspectiva. En relación con esto un alto funcionario entrevistado opinaba: *"el ONE se vive como una imposición, es muy genérico, no se adapta a las realidades, existe presión por los resultados"*¹⁴⁶.

Los mecanismos de control con que cuenta el gobierno de la educación para observar el funcionamiento del sistema educativo están relacionados, por un lado, con la informatización que se realizó con el PREGASE, y que sucintamente describimos en el apartado de administración central, y, por otro, con el sistema de auditorías. En cuanto al primer punto, el

¹⁴⁴ Entrevista realizada a Roberto Rulli, ex-presidente del CPE, en noviembre de 2002

¹⁴⁵ Ídem.

¹⁴⁶ Entrevista realizada en noviembre de 2002.

sistema de legajo único permitió controlar, en cuanto a lo laboral, el tema de las dobles liquidaciones de sueldos, las licencias, etcétera y, en cuanto a lo pedagógico, permitió conocer datos de los alumnos (notas, matrícula atendida, etc). Según nos indicaron en la Dirección de Programación, esta información resulta altamente relevante y es muy utilizada por el sistema.

Por otra parte, en lo referido a la realización de auditorías, podemos hablar de dos tipos. Las auditorías *internas*, son llevadas adelante por el Tribunal de Cuentas, órgano contralor autárquico, independiente del MEC. También se realizan relevamientos por parte de los supervisores al fin de cada ciclo escolar, elevando al área de patrimonio del MED un informe sobre el estado de los edificios escolares. Luego, las auditorías *externas* están más relacionadas con los programas nacionales que exigían que las mismas fueran cumplimentadas. Si bien estas fueron más frecuentes durante el funcionamiento del Plan Social, hoy lo son menos.

15 REFLEXIONES FINALES

En este informe hemos intentado una aproximación a la realidad educativa rionegrina señalando, principalmente, los dispositivos de decisión política constitutivos de la trama de relaciones que atraviesan al sistema educativo y que, en un punto, condicionan su desenvolvimiento.

Al momento de analizar la situación social, económica y política de la provincia advertimos que la posición geopolítica de Río Negro es claramente diferente de la que ostentan sus vecinas regionales. En efecto, **la región patagónica se ha diferenciado históricamente del resto del país, demostrando una serie de valores más favorables** en varios indicadores socio-económicos. En este contexto, **Río Negro aparece en una situación depreciada**, tanto en lo que respecta a la relación con sus vecinas como a su propia situación en los ochenta.

Efectivamente, creemos poder establecer una **ruptura significativa entre ambas décadas** que enfrentan el fulgor reformista y un relativo bienestar económico -luego de la última dictadura militar- con el declive posterior, que de alguna manera frustró aquellas expectativas de cambio y restablecimiento. Durante los **ochenta**, la política económica no mostraba, más allá de ciertos problemas financieros, rasgos de agotamiento. En cuanto a lo educativo esto se manifestaba en el nivel del salario docente y en la clara intención de redireccionar el gasto público hacia el sector. Entre otras cuestiones, esto se acompañó con un movimiento educativo de suma reflexión y participación que tuvo como meta la democratización del sistema, la reforma del nivel medio, la sanción de un serie de normativas tendientes a regular el sector (incluidas la Ley Provincial y la Ley de Educación Superior), la elaboración de nuevos diseños curriculares, entre otras.

Los **noventa** inauguran una dinámica política diferente, que estará enmarcada fundamentalmente por el cambio de color político a nivel nacional¹⁴⁷. Efectivamente, el nuevo gobierno nacional comienza a instrumentar una política económica más centrada en la racionalización del gasto -sobre todo con la sanción de la Ley de Convertibilidad- que se

¹⁴⁷ Río Negro es una provincia acabadamente radical que durante los ochenta compartió signo político con la instancia central. En el año 1989, con la asunción del Partido Justicialista bajo la figura de Carlos Menem en la presidencia, cambian las relaciones de fuerza.

diferencia de la que se venía desarrollando anteriormente. En este contexto, la gobernación de **Horacio Massaccesi -1987 a 1995-** comienza a encontrarse con serias dificultades originadas, principalmente, por el tipo de política que éste había llevado adelante, la cual hacía del gasto público un bastión importante. Con los nuevos imperativos de ajuste que comienzan a llegar desde la Nación, el gobernador ve gravemente imposibilitada la continuidad de la reproducción de sus bases de legitimación política: la expansión del gasto. Esta situación deriva en la confluencia -hacia 1995- de una profunda crisis provincial luego de que los trabajadores estatales pasaran varios meses sin cobrar.

En este contexto de aguda crisis y desorden social, asume la gobernación **Pablo Verani -1996 a la actualidad-** con el mandato de poner en línea a la provincia. De esta forma, comienzan a gestarse una serie de procesos de recorte del gasto que involucraron varios aspectos, entre ellos, los salarios de los empleados públicos. Así, la provincia se alinea de manera más acorde a los postulados nacionales cuyas exigencias estaban del lado de eficientizar el uso de los recursos públicos y racionalizar su asignación.

En el ámbito educativo, estas disímiles orientaciones de la política gubernamental tienen su correlato en la puesta en forma del sistema educativo. **Sostenemos la hipótesis de que los vaivenes de las altas esferas de gobierno condicionan fuertemente el desenvolvimiento del sistema educativo imprimiéndole su sello particular, expresando las rupturas a que hacíamos referencia.** Efectivamente, pueden delimitarse **dos etapas** de la política educativa provincial en la década que nos ocupa: la primera de ellas va de **1991 a 1995** e involucra las presidencias del CPE de Roberto Rulli y Noemí Valla; la segunda -ya en la gobernación de Pablo Verani **desde 1996-** tiene como presidentes del CPE al economista Raúl Otero, el abogado Oscar Machado y la flamante ministro Ana Mázzaro.

La **primera etapa** se caracteriza por heredar aquel fervor reformista y participativo de los años ochenta, así como ve suceder su crepúsculo. La culminación de ese proceso se da con la sanción de la Ley Provincial de Educación en 1991. En esos años, comienzan a experimentarse los primeros signos de agotamiento de la reforma del nivel medio,¹⁴⁸ haciéndose evidente el resquebrajamiento de la ilusión democrática. En este período transcurren los dos acontecimientos educativos más importantes de la década, que ponen a la provincia en un estrecho vínculo con la Nación: la finalización de las **transferencias de las escuelas nacionales** y la sanción de la Ley Federal de Educación. El primer suceso no parece haber acarreado a la provincia grandes dificultades, sí fue un problema en un primer momento la equiparación salarial que debía efectuarse a los docentes nacionales transferidos cuyo sueldo en la Nación era menor. No obstante, esto no es mencionado por los entrevistados como especialmente traumático.

La implementación de la estructura de niveles de la **Ley Federal** conllevó mayores implicancias. En primer lugar, la estructura de los tres ciclos educativos no se encuentra efectivizada en Río Negro. Esto responde a varios motivos, entre los cuales se numeran la frustrante experiencia de la "caída" de la reforma del nivel medio (que tenía algunas similitudes con la Ley Federal), la fuerte oposición sindical y la concreta dificultad infraestructural. En síntesis, **la provincia asumió un comportamiento autónomo con respecto a la real posibilidad de llevar adelante la Ley y decidió no implementarla.** Por otra parte, en vistas de que Río

¹⁴⁸ Ver recuadro 1.

Negro había realizado anteriormente un proceso de transformación curricular, se vio facilitada considerablemente la readecuación que planteaba Nación de acuerdo con la Ley.

La **segunda etapa** se define por la asunción al frente de la cartera educativa del economista Raúl Otero que llega, de la mano de Verani, a realizar el ajuste. De esta forma, **se recorta el gasto en varios puntos de l sistema educativo**, incluido el salario docente, poniéndose en "orden" las cuentas. El breve interregno de Oscar Machado es seguido por la asunción de Ana Mázzaro y la jerarquización de la cartera, que asume la forma de Ministerio. Esta última gestión, en pie al momento de la escritura del presente informe, lleva cuatro años de gobierno y parece introducir –en un contexto de racionalización del gasto- una preocupación pedagógica que se contrapone a la de sus dos antecesores.

En síntesis, la década del noventa fue evidenciando un creciente declive en lo referente al sistema educativo. Esto se manifiesta tanto en lo financiero -los números que describen al sistema muestran una tendencia decreciente, sobre todo por recortes en el gasto- como en lo pedagógico -se contrapone una "época de oro", caracterizada por el movimiento de reforma educativa, a la actual percepción de parálisis-.

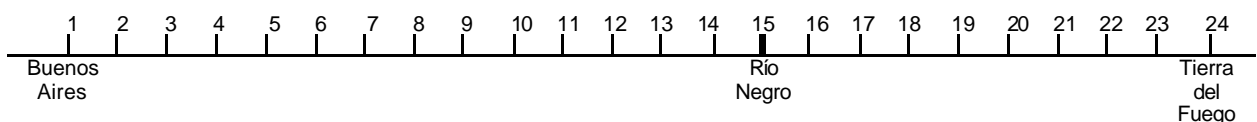
Una de las principales conclusiones que podemos extraer del presente informe es la **estrecha vinculación que existió entre las tendencias que presentaron los diferentes gobiernos provinciales y su repercusión en el desenvolvimiento del sistema educativo**. Podríamos decir que la "suerte" de la educación se encuentra íntimamente ligada a este factor, lo cual origina debilidad y falta de continuidad en el sector.

16 ANEXO: RÍO NEGRO EN LA COMPARACIÓN INTERPROVINCIAL

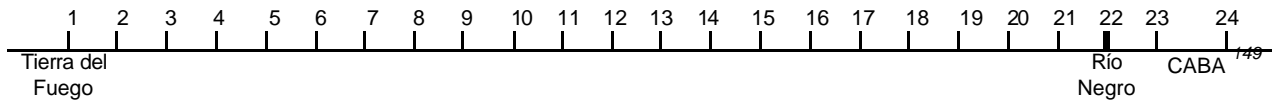
En los siguientes cuadros se expone la posición de la provincia en comparación con las restantes jurisdicciones según los distintos ejes y datos recolectados para la elaboración de este informe. En todos los casos (salvo excepciones señaladas en los cuadros) el total de jurisdicciones es de 24 y la posición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

1. EL CONTEXTO PROVINCIAL

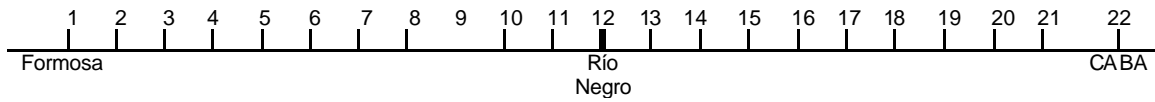
1.1. Cantidad de Habitantes. Año 2001.



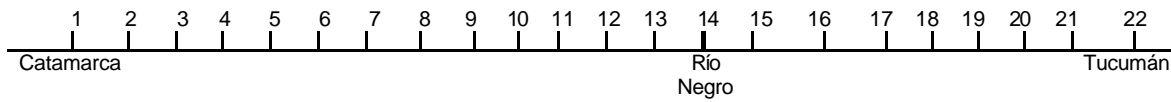
1.2. Tasa de crecimiento porcentual de cantidad de habitantes. Años 1991-2001.



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

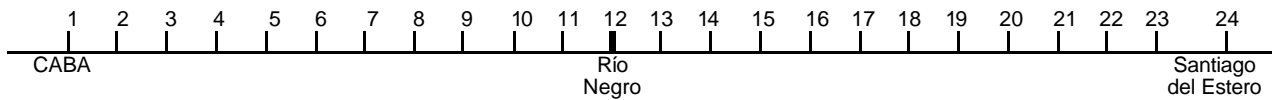


1.4. Tasa de variación porcentual de la proporción de habitantes en edad escolar. Años 1991-2001. (1)

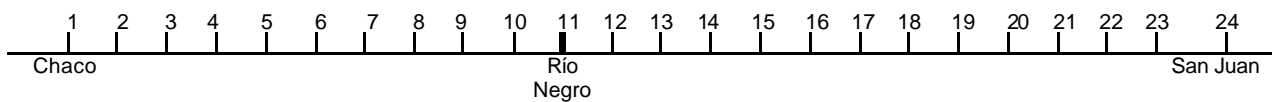


(1) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

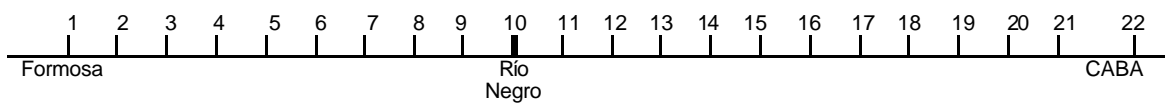
1.5. Porcentaje de población urbana. Año 2001.



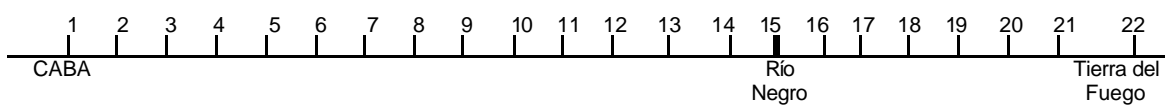
1.6. Tasa de variación porcentual de la población urbana. Años 1991-2001.



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

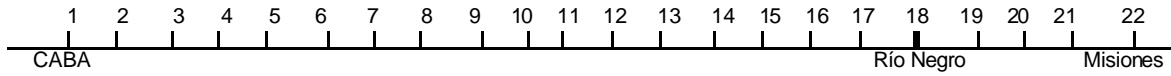


1.8. Tasa de variación porcentual de población que vive en hogares con NBI. Años 1991-2001.(2)

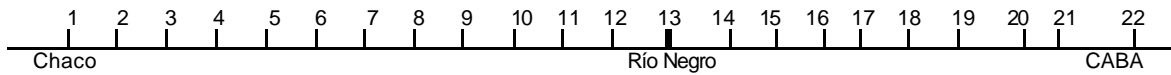


¹⁴⁹ Ciudad Autónoma de Buenos Aires

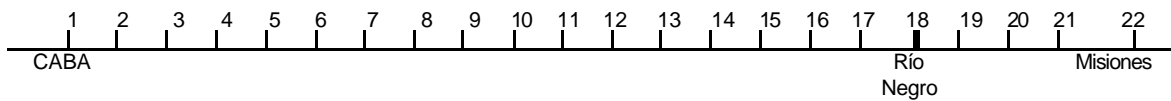
1.9. Porcentaje de la población con primaria completa. Año 2001. (2)



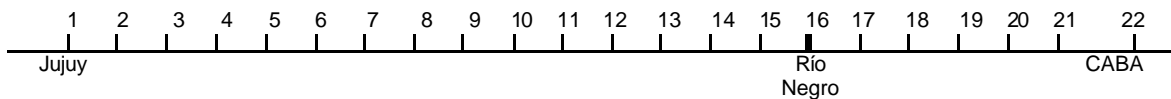
1.10. Tasa de variación porcentual de la población con primaria completa. Años 1991-2001.(2)



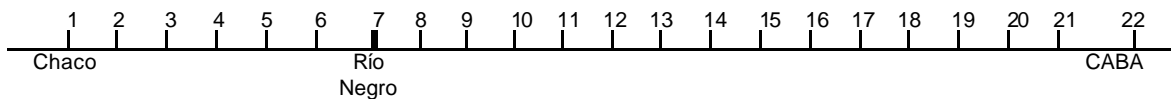
1.11. Porcentaje de la población con secundaria completa. Año 2001. (2)



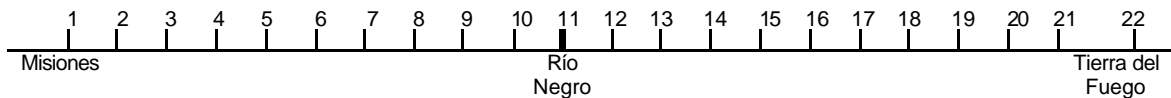
1.12. Tasa de variación porcentual de la población con secundaria completa. Años 1991-2001.(2)



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



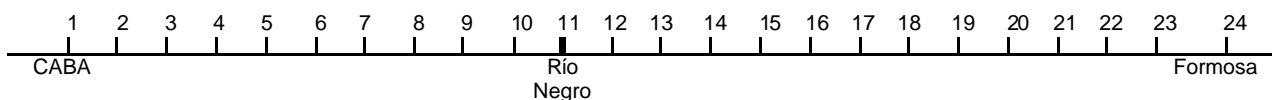
1.14. Variación porcentual de la tasa de analfabetismo. Años 1991-2001. (2)



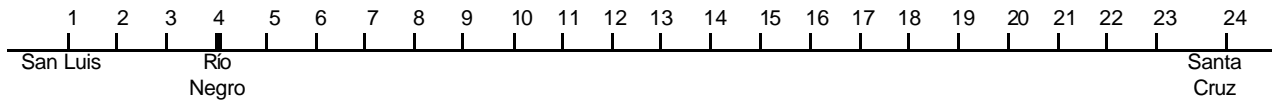
(2) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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

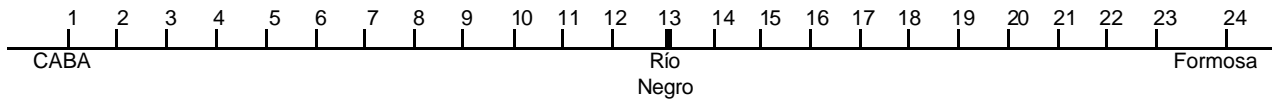
1.15. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Año 2000.



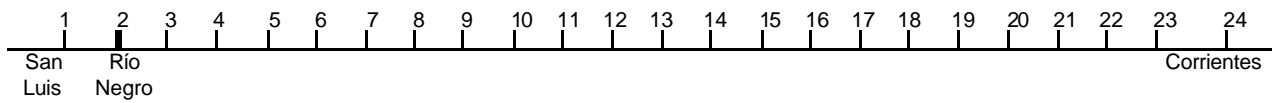
1.16. Tasa de variación del IDH. Años 1995-2000.



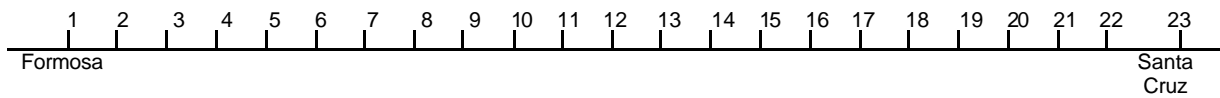
1.17. Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Año 2000.



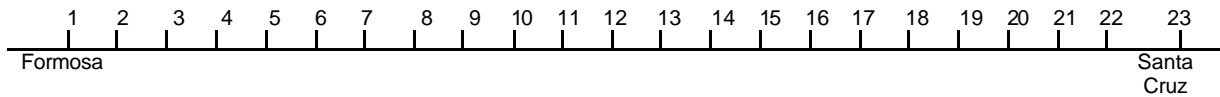
1.18. Tasa de variación del ingreso per cápita familiar anual. Años 1995-2000.



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

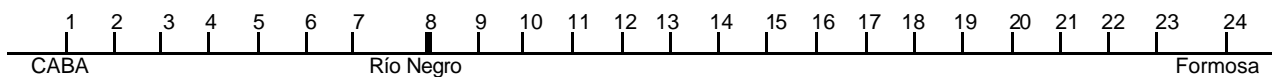


1.20. Tasa de variación de brecha de ingresos. Años 1995-2002. (3)

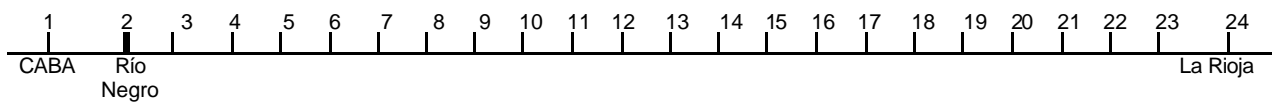


(3) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que no se disponen los datos para la provincia de Río Negro

1.21. PBG per cápita. Año 2000.

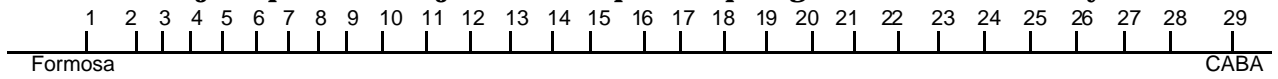


1.22. Tasa de variación de PBG per cápita. Años 1993-2000.

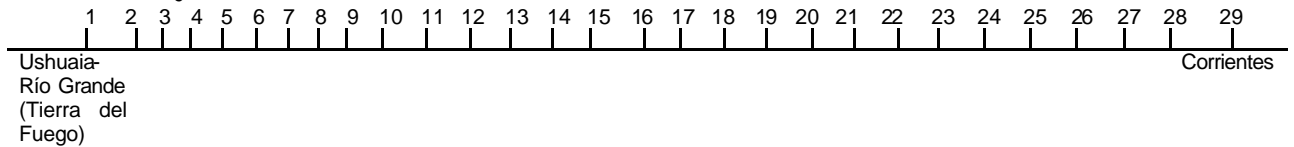


Fuente 1.15 – 1.22: Elaboración propia en base PNUD(2000), "Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina", en www.undp.org.ar, abril de 2003.

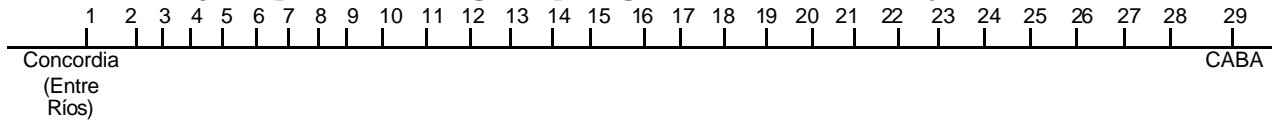
1.23. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2002. (4)



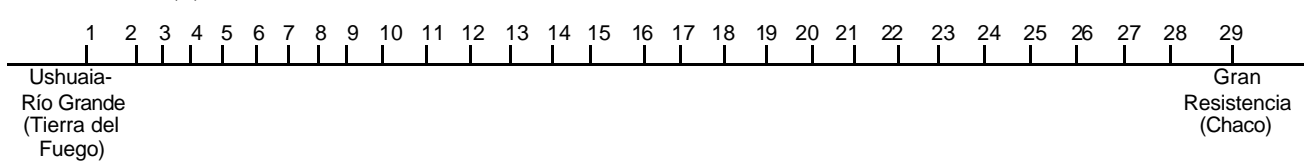
1.24. Tasa de variación porcentual de la población bajo la línea de pobreza por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



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



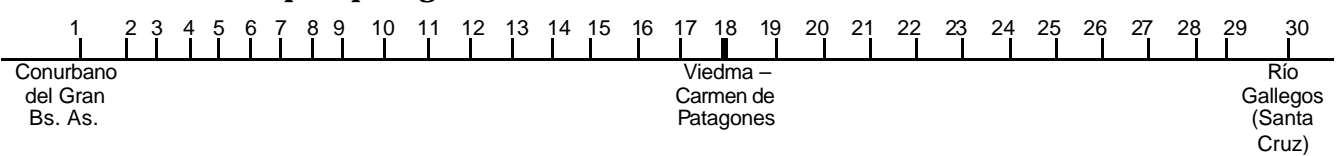
1.26. Tasa de variación porcentual de la población indigente por aglomerado urbano. Mayo 2001-2002. (4)



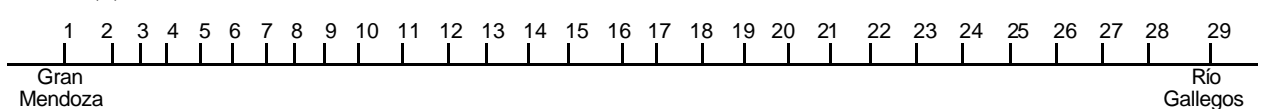
(4) Nota: No se disponen los datos para algún aglomerado urbano de la provincia de Río Negro.

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

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



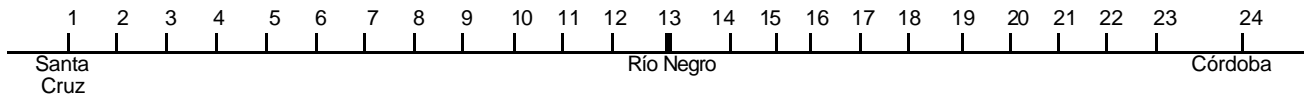
1.28. Tasa de variación porcentual de desempleo por aglomerado urbano. Octubre 1995-2002.(5)



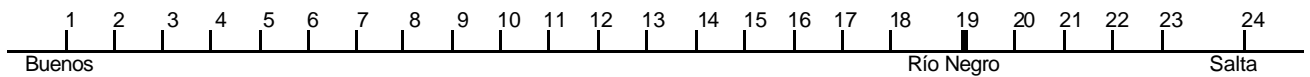
(5) Nota: No se disponen datos para el aglomerado urbano Viedma-Carmen de Patagones de la provincia de Río Negro.

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

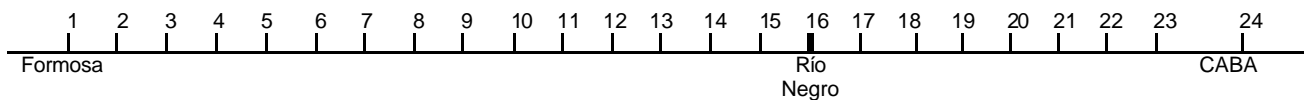
1.29. Empleados públicos cada mil habitantes. Año 2000.



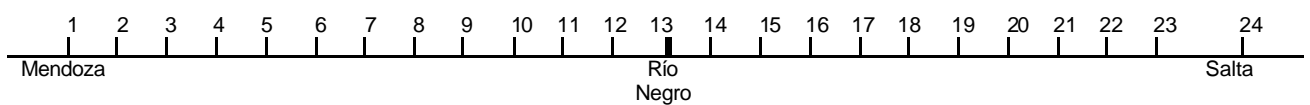
1.30. Variación porcentual de empleados públicos cada mil habitantes. Años 1994-2000.



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



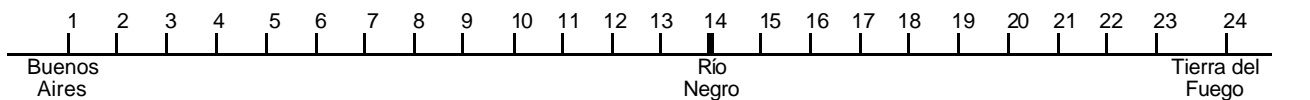
1.32. Tasa de variación de empleados públicos cada 100 empleados privados. Años 1994-2000.



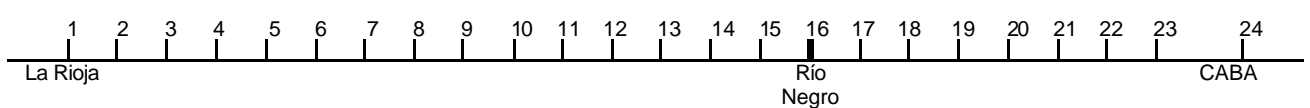
Fuente 1.29 – 1.32: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Dirección de Ocupación e Ingresos, sobre la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, provisto por AFIP, en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>,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

2. CONTEXTO EDUCATIVO

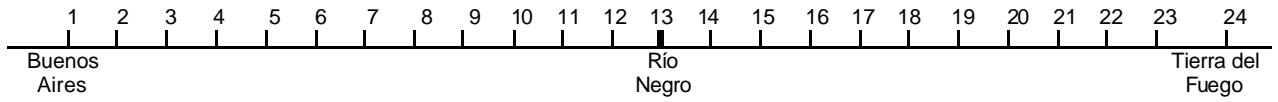
2.1. Cantidad de alumnos 2000



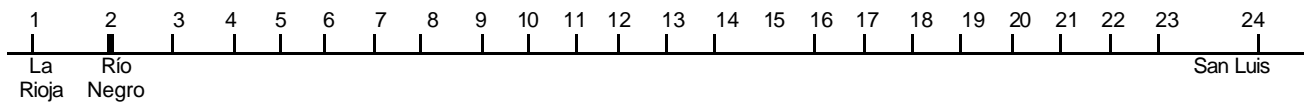
2.2. Crecimiento porcentual de la cantidad de alumnos. Años 1996-2000.



2.3. Cantidad de establecimientos. Año 2000.

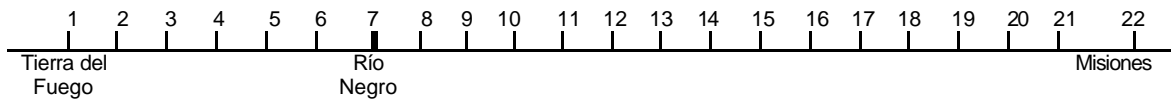


2.4. Crecimiento porcentual de la cantidad de establecimientos. Años 1996-2000.

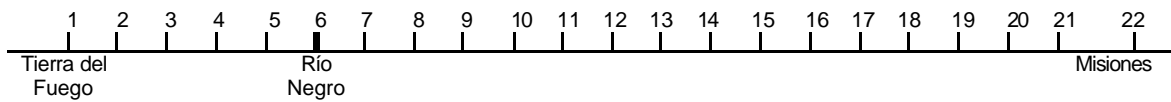


Fuente 2.1 – 2.4: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 y 2000; en www.me.gov.ar; abril de 2003.

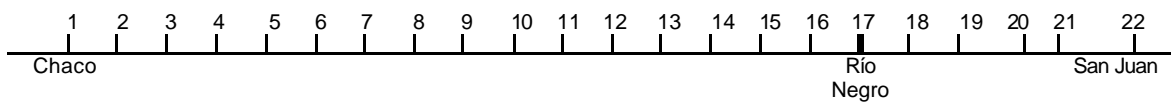
2.5. Tasa neta de escolarización para el nivel inicial. Año 2001. (6)



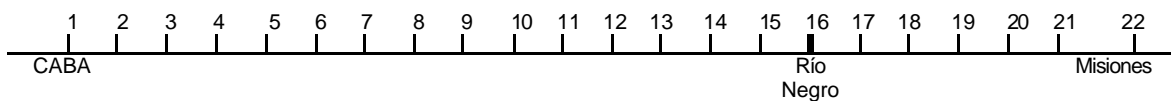
2.6. Tasa neta de escolarización para el nivel primario. Año 2001. (6)



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



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



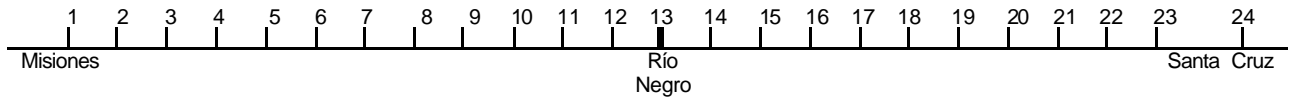
2.9. Variación porcentual de la tasa neta de escolarización para el nivel secundario. Años 1991-2001. (6)



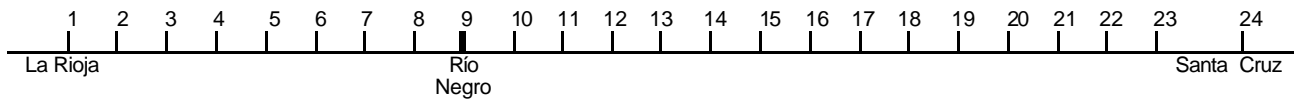
(6) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 22 ya que no se disponen los datos para las provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero, debido a que aún no se ha finalizado el procesamiento de los mismos por parte del INDEC.

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

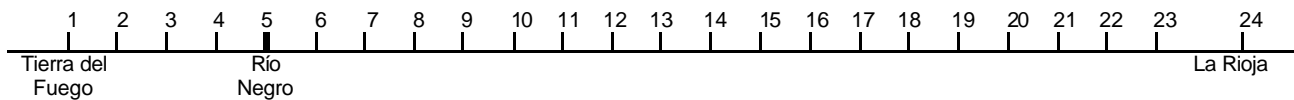
2.10. Tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



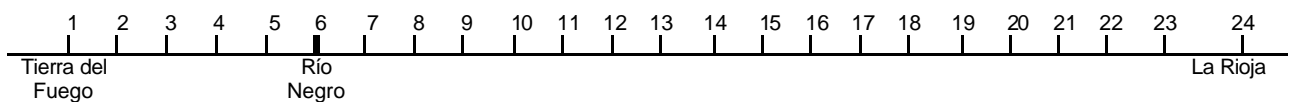
2.11. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



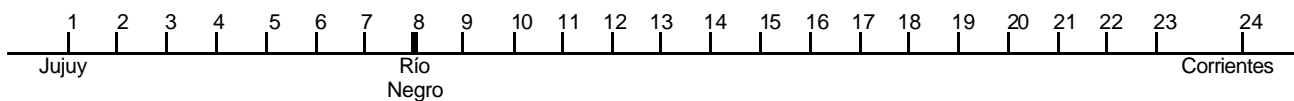
2.12. Tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Año 1999.



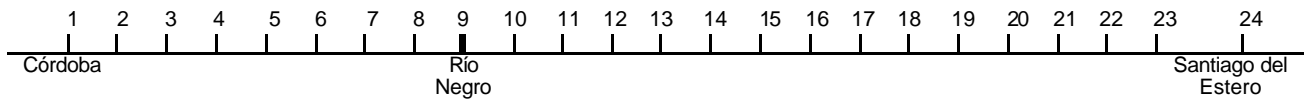
2.13. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



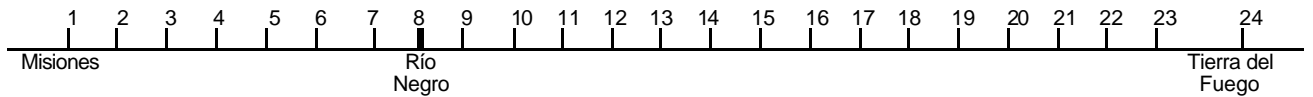
2.14. Tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Año 1999.



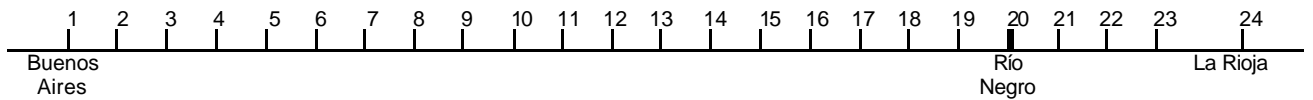
2.15. Variación porcentual de la tasa de abandono interanual para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.



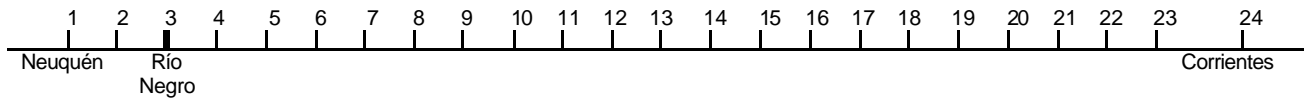
2.16. Tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Año 1999.



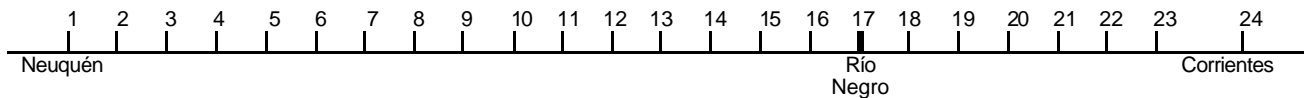
2.17. Variación porcentual de la tasa de repitencia para los niveles EGB 1 y 2. Años 1996-1999.



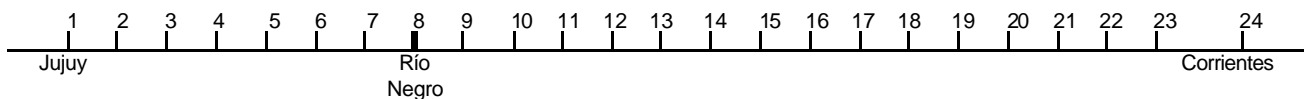
2.18. Tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Año 1999.



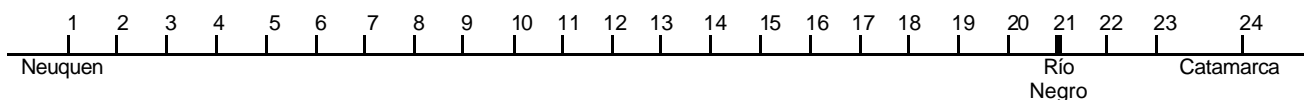
2.19. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel EGB 3. Años 1996-1999.



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

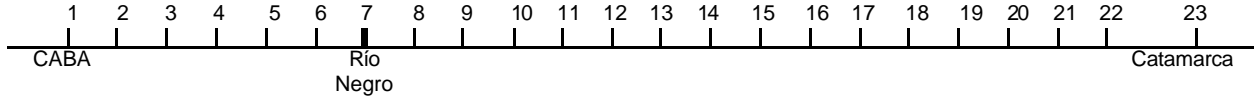


2.21. Variación porcentual de la tasa de repitencia para el nivel Polimodal. Años 1996-1999.

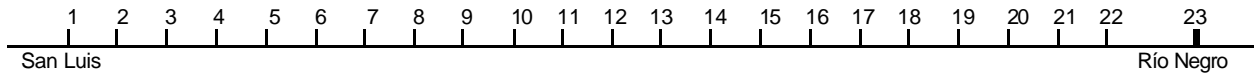


Fuente 2.10 – 2.21: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación, IDECE(2001), "Sistema Educativo Argentino 1996-1999", en www.me.gov.ar, octubre 2002.

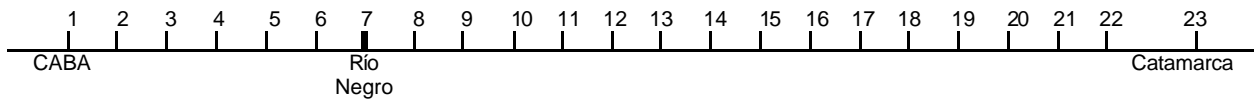
2.22. Resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Año 2000.(7)



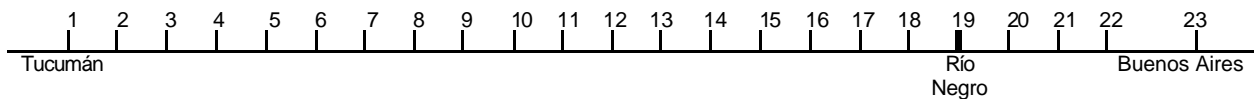
2.23. Tasa de variación de los resultados en los Operativos Nacionales de Evaluación para 6º año de EGB. Años 1996-2000. (7)



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



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

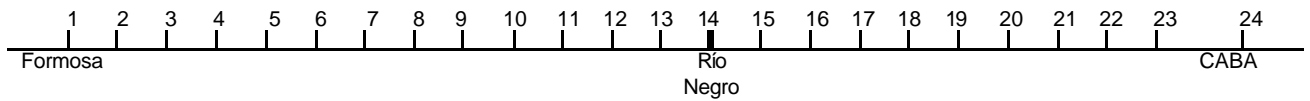


(7) Nota: Las jurisdicciones consideradas son 23 ya que en 2000 la Provincia de Neuquén no participó de los Operativos Nacionales de Evaluación. En 1996 la Provincia de San Luis no evaluó Lengua., por lo que en este caso sólo se empleó el dato de Matemática para calcular el promedio de 1996.

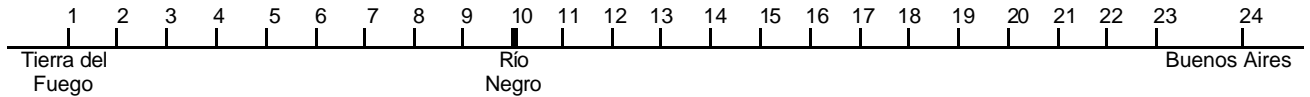
Fuente 2.22 – 2.25: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Informes de Resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

3. POLÍTICAS FISCALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN

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



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

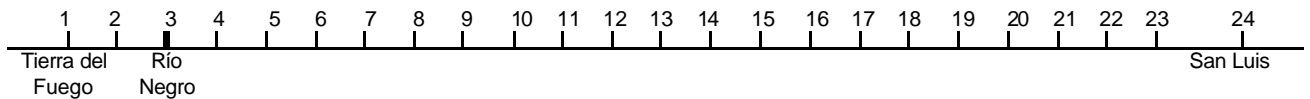


3.3. Ingresos coparticipados por habitante. Año 2000.

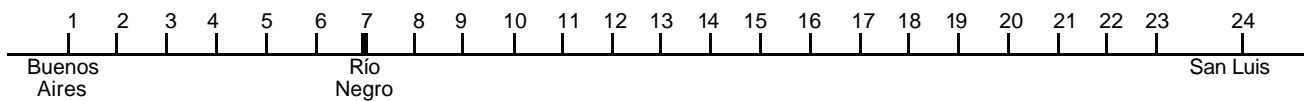


Fuente 3.1 – 3.3: elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, ejecuciones presupuestarias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

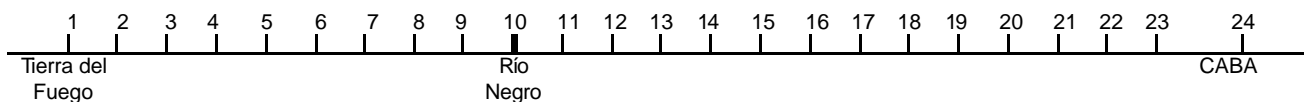
3.4. Stock de deuda acumulada per cápita. Año 2000.



3.5. Stock de deuda acumulada. Año 2000.



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

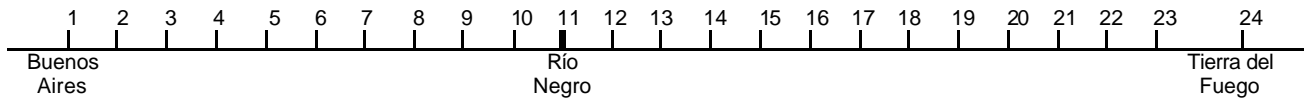


Fuente 3.4 – 3.6: Elaboración propia en base a INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1991 y 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Stock de deuda provincial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

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



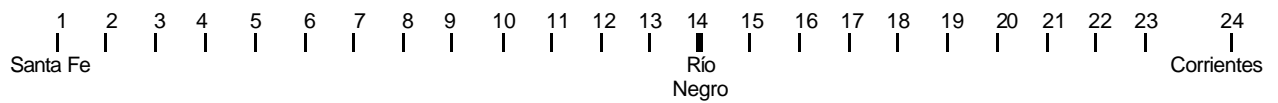
3.8. Gasto educativo como porcentaje del gasto total. Año 2000.



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



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



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

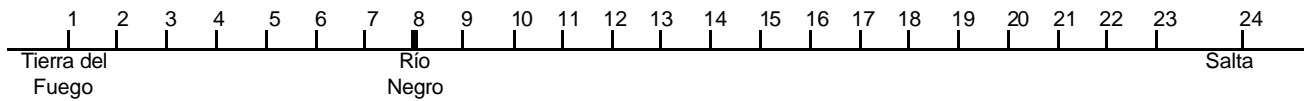


3.12. Crecimiento porcentual del gasto educativo como porcentaje del gasto social. Años 1994-2000.

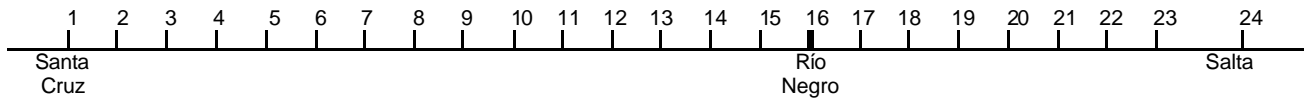


Fuente 3.7 – 3.12: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto, en http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_eje.htm, abril de 2003.

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

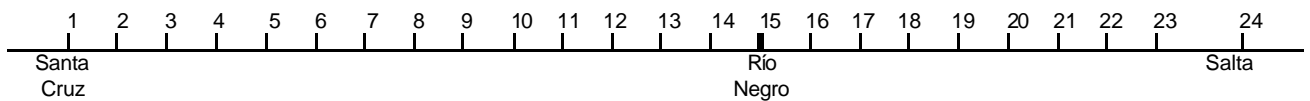


3.14. Gasto público por alumno del sector privado. Promedio de los años 1994-2000.



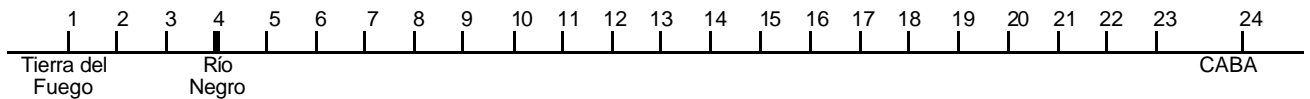
Fuente 3.13 y 3.14: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1996 a 2000, en www.me.gov.ar, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto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

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



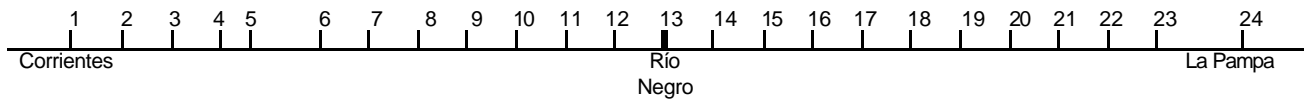
Fuente 3.15: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991, y Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal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

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

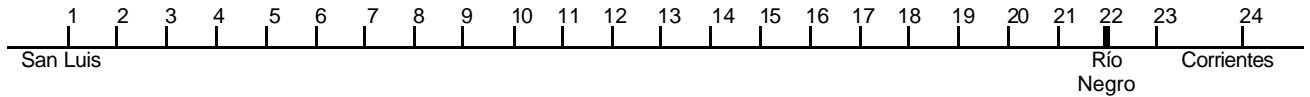


Fuente 3.16: elaboración propia en base a INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (datos preliminares), en <http://www.indec.gov.ar>, abril de 2003; en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamiento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

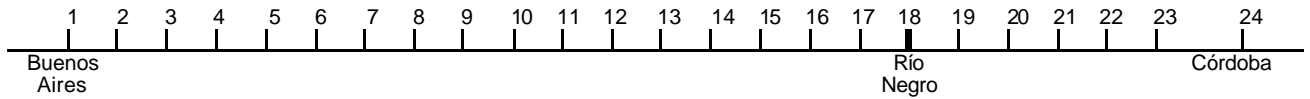
3.17. Porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Año 2000.



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



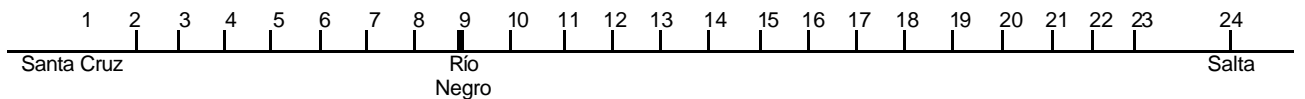
3.19. Crecimiento del porcentaje del gasto en educación media frente a educación primaria. Años 1994-2000.



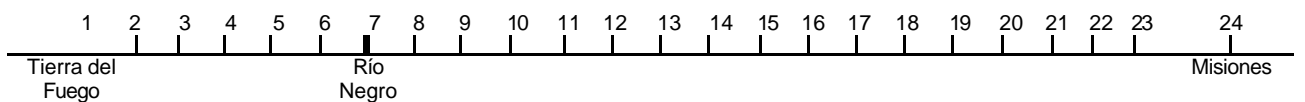
Fuente 3.17 – 3.19: elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología(2002), "Gasto Público Educativo 1991-2000", Proyecto Costos del Sistema Educativo.

4. POLÍTICAS LABORALES

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

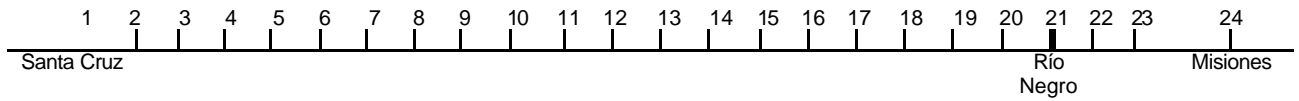


4.2. Salario de bolsillo de director de primaria jornada simple 10 años de antigüedad. Año 2002.

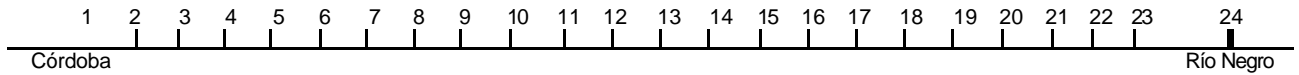


Fuente 4.1 y 4.2: elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

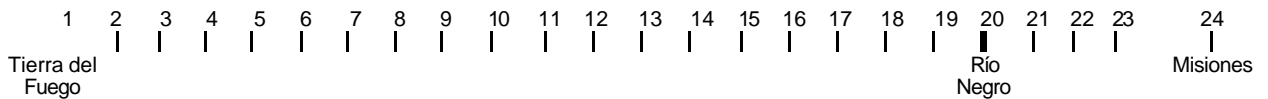
4.3. Salario de maestro de grado frente a canasta básica alimentaria. Año 2002.



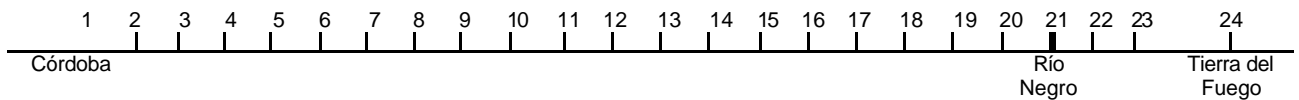
4.4. Variación porcentual del salario de maestro de grado frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.



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

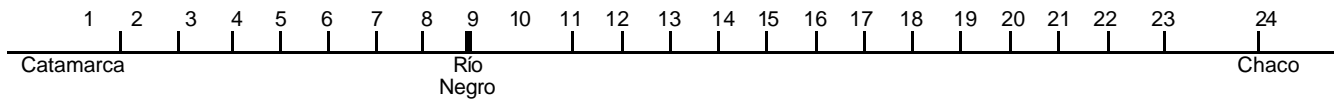


4.6. Variación porcentual del salario de director de primaria frente a la canasta básica alimentaria. Años 1995-2002.

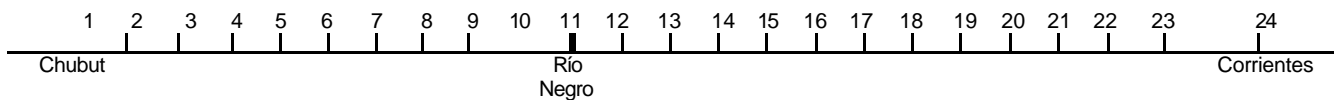


Fuente 4.5 – 4.10: Elaboración propia sobre la base de INDEC, Valores de la Canasta Básica de Alimentos y de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente por regiones estadísticas en abril de 2002; en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo.

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



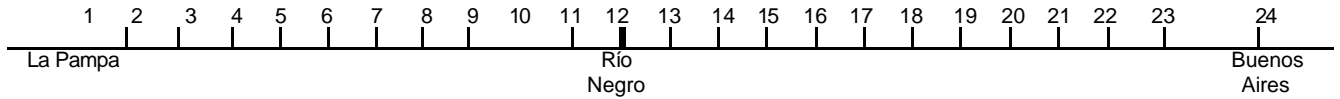
4.8. Tasa de variación del salario de maestro de grado frente al salario medio público provincial. Años 1995-2000.



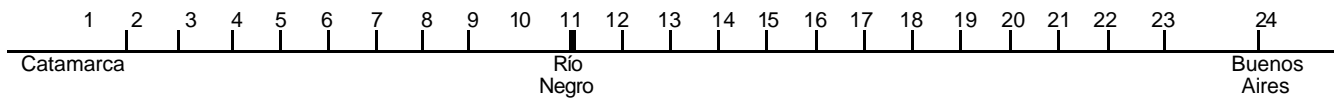
Fuente 4.7 y 4.8: Elaboración propia en base a información suministrada por Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Proyecto Costos del Sistema Educativo; en base a Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gasto medio salarial,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

5. RELACIONES CON NACIÓN

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



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



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

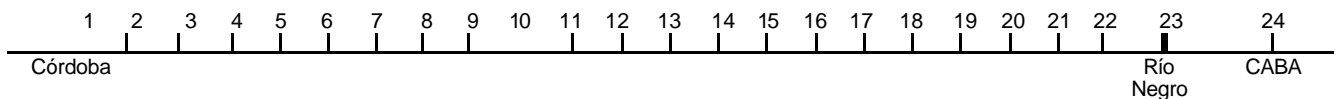


(8) Nota: No incluye las transferencias a los institutos terciarios, el FONID, ni las transferencias de los programas con financiamiento internacional.

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

6. REFORMA EDUCATIVA

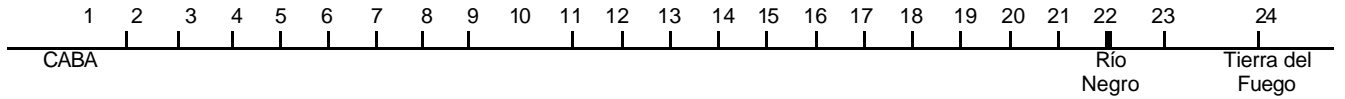
6.1. Porcentaje de alumnos del ex 7^{mo} grado y el ex 5^o año que cursan en la nueva estructura. Año 2000.



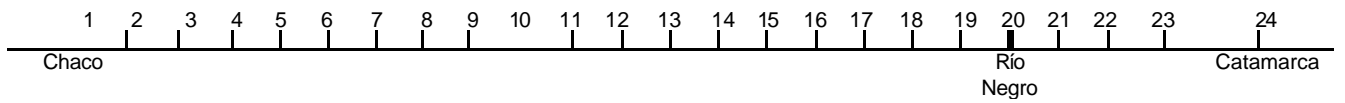
Fuente 6.1: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales, Relevamiento Anual 2000; en <http://diniece.me.gov.ar/bases/bases.htm>, abril de 2003.

7. DESIGUALDADES EDUCATIVAS

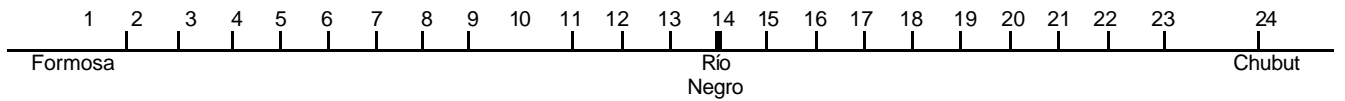
7.1. Porcentaje de alumnos de EGB 1 y 2 del sector público en jornada completa. Año 2000.



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



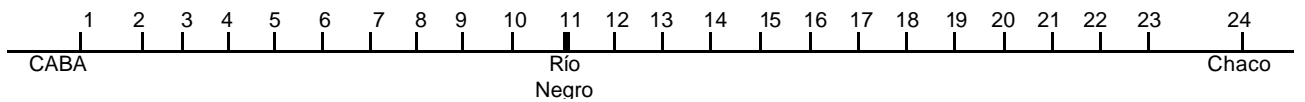
7.3. Porcentaje de beneficiarios de almuerzo gratuito del sector público. Año 2000.



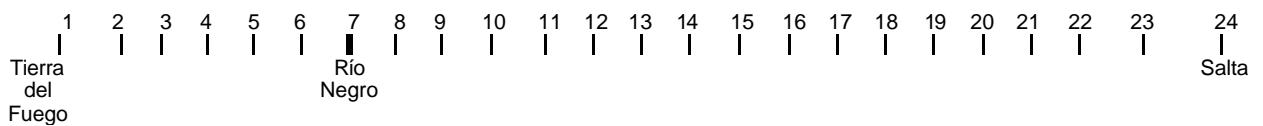
Fuente 7.1 – 7.3: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación de la Nación (2001), Anuario Estadístico Educativo 2000, IDECE, en www.me.gov.ar, abril de 2002.

8. SECTOR PRIVADO

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

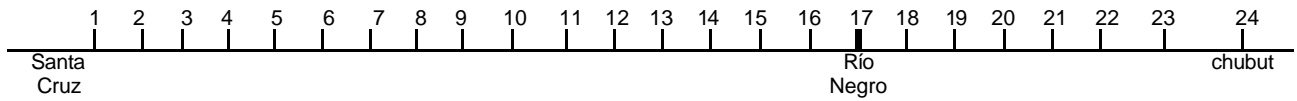
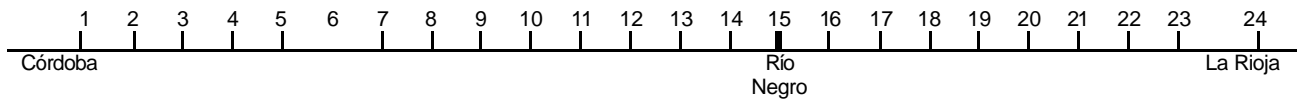
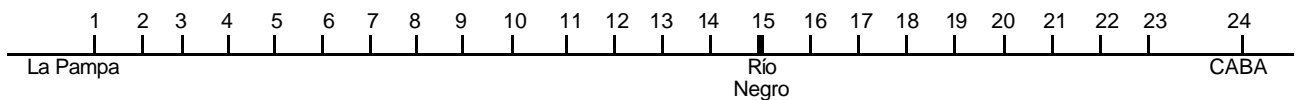


8.2. Variación porcentual de alumnos en el sector privado. Años 1994-2000.



8.3. Porcentaje de escuelas con subvención. Año 2000.



8.4. Porcentajes de escuelas confesionales. Año 2000.**8.5. Transferencias al sector privado como porcentaje del gasto educativo. Año 2000.****8.6. Gasto público por alumno privado frente al gasto público por alumno estatal. Año 2000.**

Fuente 8.1 – 8.6: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Relevamientos Anuales 1994 y 2000, en www.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.

17 BIBLIOGRAFÍA.

- Aliani, Mario, Alonso, Osvaldo, Welschinger, Daniel: "Política educativa entre las crisis y el ajuste fiscal: el caso de la provincia de Río Negro, Argentina (1991 - 1999)", mimeo.
- Barco Silvia y Mango Marcelo: "Bases constitucionales y legales de la educación de la provincia de Río Negro" en Vior Susana (directora) *Estado y educación en las provincias*, 1994.
- Constitución de la Provincia de Río Negro.
- Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Río Negro: *Acerca del perfil profesional y estilos de gestión de los directivos*, Dirección General de Programación Educativa, Río Negro, 2000.
- Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Río Negro: *Estadísticas educativas. Anuario 2002*, Río Negro, 2002.
- Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Río Negro: *La tarea pedagógica según las percepciones docentes*, Dirección General de Programación Educativa, Río Negro, 2000.
- Oyola, Carlos (director): *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 1998.
- Roncallo, Héctor: *Legislación Educativa en la Provincia de Río Negro*, Río Negro, 1998.

- Teobaldo Mirta, García Amelia, Hernández Adriana: "Estado, educación y sociedad civil en Río Negro" en Puiggrós Adriana (dirección): *Historia de la educación en la Argentina, La educación en las provincias (1945-1985)*, Tomo VII, Galerna, Buenos Aires, 1997.
- Teobaldo Mirta,: "Estado y sociedad civil en la conformación y desarrollo del sistema educativo del Territorio Nacional de Río Negro" en Puiggrós Adriana (dirección): *Historia de la educación en la Argentina, La educación en las provincias y territorios nacionales (1885-1945)*, Tomo IV, Galerna, Buenos Aires, 1993.

18 ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Prof. Marcelo Nervi, secretario general UNTER, seccional Viedma.
2. Ricardo Berros, presidente Junta de Clasificación Inicial y Primaria, MEC.
3. María Menguelle, vocal gubernamental Junta de Clasificación Inicial y Primaria, MEC.
4. Prof. Aníbal Aman, asesor Movimiento Popular Patagónico.
5. Prof. Viviana Larreguy, asesora Comisión Cultura, Educación y Comunicación Social, Legislatura de la Provincia de Río Negro.
6. Prof. Heriberto De Pablo, docente e investigador, Universidad Nacional del Comahue.
7. Lic. Nora Tarruella, directora de nivel superior, MEC.
8. José Silva, director de nivel primario, MEC.
9. Prof. Ana Mázzaro, ministra de educación y cultura, MEC.
10. Cristina Leonardo, directora de programación y evaluación, MEC.
11. Prof. Roberto Rulli, ex-presidente del CPE.
12. Prof. Susana Ibarrola, asesora ARI.
13. Lic. Raúl Otero, ex-presidente del CPE.
14. Doris Borobia, directora general de programación educativa, MEC.
15. Jorge González, director contable, MEC.
16. Adrián Pecollo, periodista Diario Río Negro.
17. Marcela Mancuso, directora de nivel inicial, MEC.
18. Prof. Nora Arbanás, directora de gestión curricular, MEC.
19. Dr. Oscar Machado, ex-presidente del CPE.

20. Mabel Blázquez, vocal gubernamental, MCE.
21. Teresa Basterra de Galdón, secretaria general, MEC.
22. Juan Carlos Carreño, vocal gremial, MEC.
23. Horacia Marinetti, supervisora de nivel primario, MEC.
24. Fanny Ramírez, presidente Junta Disciplina, MEC.
25. Prof. Marta Portado, vocal gubernamental Junta Disciplina, MEC.
26. Prof. Estela Hadad, ex-vocal gremial, CPE.
27. Ing. Viviana Iluminatti, coordinadora de políticas compensatorias, MEC.
28. Susana Cano de Molinari, coordinadora técnica de RFFDC, MEC.
29. Adriana Jócana, comisión de estudio y análisis de títulos, MEC.
30. César Vega, comisión de estudio y análisis de títulos, MEC.
31. Regina Kluz, secretaria Comisión Cultura, Educación y Comunicación Social, Legislatura de la Provincia de Río Negro.
32. Lic. José Luis Abel, director de política educativa, MEC.
33. Enrique Camino, periodista Diario Río Negro.
34. Prof. Norma Suracce, directora de organización y recursos humanos, MEC.
35. Marié Pérez, secretaria privada, MEC.
36. Prof. Walter Sandoval, supervisor de nivel medio, MEC.
37. Prof. Blanca Moyano, directora general de educación. MEC.
38. Zonia Dotzel, coordinadora PROMYN.
39. Prof. Eduardo Figueroa, docente e investigador, Universidad Nacional del Comahue.
40. Jorge Kelly, vocal Consejo Educación Católica.
41. CPN, Pablo Verani, secretario de hacienda, Ministerio de Economía.
42. Prof. María Inés García, presidente Comisión Cultura, Educación y Comunicación Social, Legislatura de la Provincia de Río Negro.
43. Ebe Adarraga, vice-presidente Comisión Cultura, Educación y Comunicación Social, Legislatura de la Provincia de Río Negro.
44. Prof. Elba Delrieu, directora de nivel medio, MEC.