

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

# **Educación Pública, Sociedad y neoliberalismo. El caso de la Provincia de Río Negro (1996-2003).**

Daniel E. Welschinger.

Cita:

Daniel E. Welschinger (2004). *Educación Pública, Sociedad y neoliberalismo. El caso de la Provincia de Río Negro (1996-2003)*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/182>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Educación Pública, Sociedad y neoliberalismo.**

El caso de la Provincia de Río Negro (1996-2003).

Daniel E. Welschinger<sup>1</sup>

C.U.R.Z.A. U.N.Co.

### Introducción:

Diversos analistas coinciden en señalar que la estrategia de reforma del Estado impulsada por el neoliberalismo se sustentó fundamentalmente sobre la base de tres criterios: descentralización, privatización y focalización<sup>2</sup>. Estas herramientas de política, instrumentadas en el marco de una visión residual de la política social (Lo Vuolo, R; 1993: 143), han construido con tal fuerza a los sistemas sociales Argentinos en los años 90 que existen autores que ya los consideran “parte de la plataforma de los partidos políticos de un amplio espectro ideológico y de las propuestas de técnicos de diversa extracción” (Gamallo, G.; 2002: 19). Se vuelve necesario entonces, identificar y establecer las relaciones existentes entre la aplicación concreta de tales políticas y sus capacidades históricas para promover la equidad, eficiencia y calidad de los servicios sociales. Consecuentemente, un desarrollo correspondiente consiste en describir los propósitos discursivos desde donde se argumentó la reorientación de políticas, contrastar sus metas explícitas con los principales macro indicadores del sistema educativo provincial y relevar de que manera ello ha contribuido a la refuncionalización de la educación pública.

---

<sup>1</sup> Docente e investigador en la Universidad Nacional del Comahue. Prof. en Ciencias de la Educación. Especialista en Planificación y Gestión en Políticas Sociales (UBA). Master en Administración Pública (UNC). E– mail: [wellas@infovia.com.ar](mailto:wellas@infovia.com.ar)

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada fuera de Programa en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales, recientemente celebrado en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

<sup>2</sup> Isuani, A. (1992: 112); Golberg, Lummi y Tenti (1992: 12); Vilas, C. (1997: 940), etc.

Por razones de espacio, este trabajo sólo atiende a identificar el desarrollo de políticas que orientaron hacia la demanda al servicio educativo.

Para ello, se hace necesario una muy breve descripción del proceso histórico del régimen político provincial<sup>3</sup> desde el advenimiento democrático (1983) y su relación con la política educativa. La modalidad con que el Estado Rionegrino respondió a la crisis fiscal de 1995, complementa esta dimensión de abordaje. Específicamente, se observa la reorientación de políticas dadas para reestructurar el campo educativo, entre las que se destaca el incentivo estatal para el desarrollo del sector privado, sus impactos cualitativos inmediatos y algunos aspectos de los nuevos tópicos de socialización con el que el sistema opera.

#### Algunos elementos conceptuales:

1) Dos dimensiones analíticas: Privatización y despolitización.

La privatización, dice Carlos Vilas (1997: 936), “involucra el abandono de la noción de servicio público y su reemplazo por el de operación mercantil orientada a la ganancia”... “se fundamenta en la necesidad de aliviar la crisis fiscal, incrementar la eficacia de la oferta de servicios y evitar las irracionalidades a que induce su gratuidad”. . . es vista como “un medio de asegurar que los servicios sólo serán demandados por quienes efectivamente los necesitan, evitándose el derroche de recursos”. Sin embargo, en el estricto ámbito de los servicios sociales esta estrategia presenta mayor complejidad aún que en la dimensión del Estado empresario. Cuatro tipos de política, instrumentadas por separado o de manera

---

<sup>3</sup> Se entiende aquí por régimen político a la articulación entre los objetivos del gobierno y el tipo de relación entre la Sociedad y el Estado, especialmente a través de las estratégicas alianzas que el partido en el gobierno va estableciendo con los actores sociales específicos.

articulada, pueden cambiar lo público a propiedad privada en la producción de servicios<sup>4</sup>:

- La “desregulación” del ingreso de empresas en áreas de actividades en las que tradicionalmente el Estado era monopolista,
- La transferencia de activos públicos a manos privadas,
- La sistemática irrupción de la cantidad, disponibilidad o bajas de calidad del servicio en cuestión, alienta a los consumidores a preferir sustitutos producidos en forma privada. Cuando el Estado reconoce con facilidad la validez pública de tales servicios puede hablarse de una “privatización inducida”, “privatización por desgaste” o “implícita”, y
- El funcionamiento público de servicios privados, generalmente operado por convenio u otra forma de acuerdo por el cual las partes se comprometen.

A su vez, siguiendo a Paul Starr (1993: 37), se reconoce que el proceso privatista puede convocar a dos grupos claramente diferentes en cuanto agentes económicos en capacidad de distintas calidades y disponibilidad de recursos de organización:

- El sector personal, generalmente informal (es común preparar exámenes acompañados por docentes particulares),
- El sector “no lucrativo” (Cooperativas de Trabajo, Asociaciones, etc.)
- Un sector de pequeños empresarios, generalmente reconocidos por su capacidad para generar empleo y su característico “espíritu de empresa”, y

---

<sup>4</sup> Seguimos aquí a Paul Starr (1993: 37 y ss).

- El sector empresario a gran escala, con administración de economías de escala, etc.

Así es que, en función de los límites del mercado que la estructura productiva y/o los arreglos institucionales habilitan, se pueden reconocer múltiples estrategias para la privatización de la producción de servicios.

Por su parte, a idea fuerza de despolitizar la vida social responde al axioma liberal por el que se pretende la conformación de un espacio de intervención social ideológicamente neutro como condición para un correcto funcionamiento del Mercado. Esta situación, en el imaginario neoliberal, permitiría incluso alcanzar amplios acuerdos de intervención social para minimizar la pobreza sin necesariamente reconocer en los principios ni la modalidad de organización social y económica, las causas de aquella situación. Estas intervenciones se desarrollarían sobre la base de la beneficencia y la filantropía<sup>5</sup>.

Esta impronta de despolitización puede reconocerse en dos niveles: a través de un comunitarismo radical opuesto a las funciones socialmente homogeneizantes del Estado intervencionista (cuya propuesta básica radica en la provisión de servicios comunitarios, no estatales, bajo preceptos de autogestión) y, simultáneamente, la reducción de los asuntos públicos a problemas individuales, la individualización de la responsabilidad por lo que cada uno puede disponer, sobre la base de sus propios talentos y capacidades. Internalizada esta perspectiva en el conjunto social sólo corresponde la beneficencia y la filantropía.

---

<sup>5</sup> Existe amplia y profunda bibliografía al respecto. Sólo a modo de ejemplo, recomiendo Bustelo; E. (2000) y Lo Vuolo, R. (1998).

2) Tres propósitos valorativos: calidad, eficiencia y equidad.

El paradigma neoliberal, en el cual los procesos enunciados cobran significado, se legitima culturalmente sobre la base argumentativa que enfatiza en la calidad, eficiencia y equidad de los sistemas. En el campo de la escolarización, calidad puede ser definida como la distancia que existe entre un logro aceptado como satisfactorio y el logro realmente alcanzado. Desde el año 1994 el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación ha implementado sucesivas pruebas de calidad educativa, con diversos resultados. Sin embargo, la discusión sobre la pertinencia del instrumento en relación con la significatividad de los aprendizajes escolares torna un aspecto recurrente<sup>6</sup>.

Por su parte, el concepto de “eficiencia” tal vez sea uno de los más connotados en los últimos años. Su acepción más genérica refiere a la relación que se establece entre el logro del objetivo propuesto y los recursos empleados para ello.

Generalmente la eficiencia se asocia con la minimización de costos, esfuerzos o recursos, aunque también se la reconoce en la maximización de logros para un costo dado. Mokate (2001: 5/ 11), señala distintas formas de entender la eficiencia: técnica y económica; privada y social; externa e interna. A los fines de la presente exposición nos alcanza con señalar que, en el caso Argentino, la eficiencia del sistema educativo se encuentra estrechamente relacionada con la repitencia, bajo el supuesto que un alumno que repite requiere la utilización de un año adicional de asignación de recursos<sup>7</sup>. A su vez, la repitencia puede aproximarse por medio de la observación de dos indicadores:

---

<sup>6</sup> Vease Tiramonti, G. (1998).

<sup>7</sup> Vease Schiefelbein y Heikkinen (1991).

- a) la diferencia entre las tasas brutas y las tasas netas de escolarización y
- b) la tasa de sobreedad.

Este último fenómeno puede registrarse también por acceso tardío al sistema o bien por haber abandonado y, luego de algunos años, haberse reincorporado.

Pero los especialistas coinciden en que la ocurrencia de estos casos no resulta estadísticamente significativa.

El abandono del paradigma universalista en políticas sociales dio lugar al reemplazo conceptual de “igualdad” por el “equidad”. Estos términos, si bien se encuentran lejos de ser sinónimos, quedan estrechamente relacionados de acuerdo a la manera en que se los defina e interprete. Por ejemplo, la misma asignación escasa, sobre una base de extrema necesidad, puede resultar un tratamiento socialmente igualitario sin que por ello resulte equitativo. La focalización sobre un reducido segmento poblacional meritorio puede presentar un sesgo equitativo a la vez que contribuye a profundizar las desigualdades sociales. En el discurso argumental de la política educativa provincial hasta el año 2003 (deudora del ideario neoliberal), un sistema equitativo es aquel que “da igual tratamiento a las personas que se encuentran en iguales condiciones y un tratamiento diferencial a aquellos que se encuentran en situaciones diferentes” (Ministra de Educación y Cultura, Diario *Río Negro* del 22-09-02, pp. 17). Este concepto aplicado, sólo podría ser medido por los indicadores de acceso, suponiendo que estos alcanzaran a reflejar la igualdad (de oportunidades) en la accesibilidad al sistema. A su vez, el grado de cobertura del sistema educativo puede ser inferido de la observación de las tasas de analfabetismo y la tasa de

escolarización. A su vez, el analfabetismo puede subcategorizarse según el grado de escolarización alcanzado por las personas y las operaciones cognitivas que ello les permite realizar en la actualidad. Aquellos que no saben leer ni escribir o que sólo leen o que sólo escriben, son considerados engrosando la tasa de analfabetismo *puro*. En cambio, aquellas personas adultas que no alcanzan a entender lo que leen o no pueden darse a entender por escrito, serán consideradas analfabetas *funcionales*. A los efectos cuantitativos se asocia en el primer grupo a quienes nunca asistieron a la escuela y en el segundo a quienes cumplieron sólo tres o menos años de escolaridad básica<sup>8</sup>.

Por otro lado, la tasa de escolarización refiere a la relación que se establece entre la población que concurre a un nivel educativo determinado y la población total. Esta relación suele ser considerada de tres maneras, según la utilización que se le quiera dar al indicador, como:

- tasa bruta (considera la población del nivel educativo sin contemplar la edad)
- tasa neta (considera solamente a aquella porción de la población que asiste y que cumple con la edad teóricamente adecuada para hacerlo), y
- tasa específica (reconoce la población específica de la edad señalada, sin tener en cuenta en que nivel de enseñanza se encuentra).

Como fuera indicado más arriba, el acceso sólo muestra una parte de la equidad del sistema. Otra parte importante, es la capacidad del mismo sistema para retener a sus alumnos. Estas consideraciones remiten nuevamente a los

---

<sup>8</sup> Guillermina Tiramonti (1995: 25) y otros autores señalan las limitaciones de este indicador con respecto a las crecientes competencias que requieren las personas para su plena inserción e interacción social.

indicadores de eficiencia (principalmente a la diferencia entre tasas brutas y netas de escolarización).

Estas son las líneas argumentales que han sostenido la disolución del concepto de *desarrollo social* para ser reemplazado por el de *compensación social*.

### **Desarrollo:**

#### Democracia, régimen político y principios de argumentación.

La provincia de Río Negro ha mantenido desde 1983 un gobierno del mismo partido, la Unión Cívica Radical; sin embargo, es posible distinguir marcadas diferencias de gestión entre los distintos períodos transcurridos. Algunas de ellas tienen origen en las características personales de los diferentes gobernadores, mientras que otras responden a cuestiones más estructurales, propias del singular ambiente por los que cada uno de ellos tuvo que transitar. Como este trabajo se circunscribe al ámbito de la política educativa, se omiten otros acontecimientos, aspectos y dimensiones de análisis que, en un trabajo de mayor alcance deben estar consignados.

El primer gobierno democrático encontró una provincia en la que el gobierno militar había incrementado la desintegración constitutiva de origen a través del ejercicio de un corporativismo fragmentado regionalmente. Los sectores sobre los que funcionaba ese pacto entre militares y empresarios eran la fruticultura y la obra pública, a los que el Estado transfería recursos por medio del crédito, los subsidios, la exención impositiva y el gasto público.

Al asumir el gobierno constitucional, en 1983, el déficit fiscal existente era fruto del efecto combinado de la evasión y el gasto creciente. Sin embargo, la provincia contaba con posibilidades de financiamiento que hicieron que el déficit no fuera un problema central de aquel gobierno. En el contexto de transformaciones que desde el gobierno nacional se promocionaban, la gestión de Álvarez Guerrero representaba la vertiente más próxima a una perspectiva socialdemócrata. La lucha contra el autoritarismo, identificada como la gran batalla para instalar definitivamente una nueva sociabilidad e institucionalidad democrática, fue uno de los ejes centrales del discurso y de la acción política. Fueron aspectos relevantes de esa política la educación y la cultura; se trataba de remover actitudes no democráticas incompatibles con la posibilidad de consolidar un sistema político basado en los valores de la convivencia y el pluralismo.

La política educativa era considerada como la llave maestra que permitiría alcanzar esos objetivos. La reforma educativa, junto con la reforma político-institucional, fueron los instrumentos elegidos para avanzar en la dirección indicada. De hecho, fue uno de los principales modos de articulación con los sectores medios de la población, aquellos provistos con una cuota mayor de capital cultural y simbólico, y tuvo expresiones concretas en extensión de la cobertura y en la introducción de innovaciones pedagógicas y curriculares con una importante participación de los docentes. Se retomó la Ley Orgánica de Educación, 227/61, de marcado sesgo hacia la democracia “sustantiva” de integración social. A través de ella se recuperaba la principalidad del Estado provincial en la prestación y el sostenimiento del sistema, la universalidad,

laicidad, obligatoriedad y gratuidad, la consagración del principio de la educación común, la asignación al sistema del 25% de las rentas generales, la organización colegiada para el gobierno educativo (en distintos niveles) y la preeminencia del Poder Legislativo como organismo que elabora las políticas educativas. Una de las políticas de fondo, más ambiciosas, fue la reforma del nivel medio, especialmente por el carácter innovador de su diseño curricular y estructura organizativa. Pero también se amplió la administración, logrando más recursos y más agentes funcionales, se creó el Ministerio de Educación y Cultura y la Subsecretaría de Cultura, (mientras se mantenía y extendía el Consejo Provincial de Educación), se conformaron las Direcciones Provinciales de Educación Preprimaria, Dirección de Educación Primaria, Dirección de Educación Media y Dirección de Educación Superior; Dirección de Escuelas Hogares y Residencias, Dirección de Educación Artística y Dirección de Educación Física; se creó el Servicio Provincial de Aprendizaje Laboral Orientado (Se.P.A.L.O.), el Plan de Alfabetización Provincial, se desarrolló el Censo Demográfico y Educacional, etc.

Además, se reincorporaron los trabajadores que la dictadura había dejado cesantes, se generaron y promovieron proyectos y experiencias innovadoras (escuelas de jornada completa en meseta y cordillera, sistemas de alternancia, etc.), se sancionó la Ley 2287/88: que consagraba disponer recursos para la educación en las comunidades mapuche, prioridad en residencias, sistema de becas, enseñanza de lengua e historia mapuche en la currícula escolar, etc., junto a la Ley “de permanencia” 2295/89, que prescribe actos de represión, abolición de expulsiones y sanciones colectivas, derecho a la defensa del inculcado, etc.; se

conformaron los Consejos de Convivencia para resolver los conflictos con participación, y se iniciaron las primeras experiencias de la reforma del nivel medio (1986). También se promulgó la Ley de Reforma de la formación docente N° 2288/88 (resolución 1438/88, de “normalización” de los Institutos), con concursos de antecedentes y oposición, conducción colegiada con Consejos Directivos y reglamentos orgánicos.

Sin embargo, este discurso pluralista, sustentado en principios democráticos, convivía con intereses y prácticas más orientadas a la mera acumulación política y la cooptación del aparato del Estado, progresivamente colonizado por el partido, corporaciones y actores empresariales.

El segundo período de gobierno en Río Negro se inició en 1987, y tuvo como punto de partida un proyecto de desarrollo regional que se valió de reconocer, aunque de manera poco sistemática, el legado desarrollista (de mucho arraigo en la provincia y en la Patagonia en general). Casi simultáneamente en el ámbito nacional ocurría la rebelión *carapintada* y ello posibilitaba la sanción de la ley de *obediencia debida*, que redujo significativamente el entusiasmo y las esperanzas iniciales por la democratización del sistema político y de la sociedad.

Sobre la base de una conducción centralizada y una creciente interpenetración entre Estado, gobierno y partido, comienza a ponerse énfasis en la obra pública y se refuerza el nunca del todo abandonado pacto corporativo con los sectores de la fruticultura, la industria de la construcción y el turismo, a los que se van agregando otros actores vinculados a negocios diversos que se ven beneficiados por una

*generosa* asistencia gubernamental<sup>9</sup>. La pérdida del gobierno nacional en 1989 por parte del radicalismo acentúa una política que hizo de la lucha contra el centralismo porteño una de sus banderas. La derrota electoral, la rápida recomposición política del neoconservadorismo y la dispersión partidaria que ella provocó, crearon condiciones para el despliegue de una estrategia basada en las necesidades de control y acumulación política de los gobiernos provinciales de ese partido. El empleo público en la administración central comenzaba a ser un instrumento cada vez más importante del clientelismo.

En el campo educativo, con la sanción de la Ley Orgánica de Educación, se plasmaban los principios universalistas y democratizantes enunciados en los consensos políticos de la etapa anterior. Pero, casi simultáneamente, la aplicación del Plan de Convertibilidad limitó fuertemente las posibilidades de mantener la política expansionista del gasto público. La inestabilidad económica de la provincia, que afectaba crecientemente al poder adquisitivo de los salarios, fue condicionando un frente de tensión social que posteriormente iba a desembocar en un conflicto abierto con el gremio docente UnTER. Sin embargo, el sistema educativo provincial todavía reflejaba la expansión que en todas las áreas de gobierno impulsaba la estrategia de ganar adhesión y neutralizar a la oposición distribuyendo recursos y cooptando dirigentes. La gestión del gobernador Massaccesi, con intenciones efectistas y con una clara estrategia de acumulación

---

<sup>9</sup> Como consecuencia de las “desprolijidades” en que aquella generosidad incurrió, la Cámara en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo, del Poder Judicial de la Provincia de Río Negro condenó a los principales responsables por el delito de fraude a la administración pública a través del ex Banco Provincia de Río Negro.

política, generalizó repentinamente la Reforma de Nivel Medio y provocó, además de crecimiento del gasto, importantes problemas pedagógicos y organizativos. La gota que rebalsó el vaso sobrevino cuando la situación internacional originada en el “tequila” mexicano agudizó la situación de las provincias argentinas que no habían adecuado su funcionamiento a los imperativos sistémicos y no contaban con auxilios especiales del gobierno nacional. El gobierno provincial no lograba obtener el necesario financiamiento y se produjo un estado de virtual cesación de pagos que deterioró la gobernabilidad a partir de la ruptura del pacto burocrático más elemental, como es la remuneración a la fuerza de trabajo empleada en el Estado. Al no poder pagar los salarios de los empleados públicos por varios meses se sucedieron manifestaciones callejeras y el conflicto adquirió una magnitud que obligó a la intervención del gobierno nacional, que enviando a la gendarmería nacional y promoviendo un acuerdo de emergencia entre el gobierno provincial y el principal gremio de los estatales.

En los hechos se trató de un pacto para garantizar la gobernabilidad sobre la base de un sostenimiento mutuo entre los dos actores que, finalmente, se entendieron. En este marco, la conducción gremial de U.P.C.N. pasó a protagonizar el proceso de reforma de la administración promoviendo una legislación que hizo caer la estabilidad de los agentes estatales y operó como principal instrumento disciplinador de la administración. Este acuerdo fue la garantía de gobernabilidad para la gestión iniciada en 1995. El peso del ajuste se descargó sobre los empleados estatales a los que se les redujo el salario y por años se les pagó en bonos. Se privatizaron la empresa de energía y el Banco provincial, se transfirió la

Caja de Previsión y se crearon sociedades del Estado (Vialidad y el Departamento Provincial de Aguas). Se eliminaron ministerios y, con ello se centralizó la decisión en el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, la obra pública continuó con ritmo intenso, sobre todo a través de los financiamientos específicos del Fo.Na.Vi. y de los programas para construcción y reparación de la infraestructura escolar del gobierno federal.

La estrategia para alcanzar el equilibrio fiscal, al basarse en la disminución de los costos salariales impactó fundamentalmente sobre el sector educativo, en el cual el peso relativo del gasto en personal es proporcionalmente mayor que en otras áreas de la administración.

Se apuntó a aislar los efectos de estas medidas neutralizando la protesta a través del disciplinamiento que permitió el acuerdo con el sector sindical de la UPCN. El conflicto quedó circunscrito a Viedma, sede de la administración pública y, particularmente al enfrentamiento con el gremio docente.

#### Racionalización administrativa y política educativa: ¿cuasimercados o *privatización inducida*?

Una de las primeras medidas para el sector educativo, fue la derogación de la reforma del nivel medio y el retorno al sistema tradicional, siguiendo a continuación con la aplicación de las rebajas de los salarios nominales, que repercutieron decisivamente sobre los ingresos de los docentes. La prioridad otorgada a la cuestión del control de la situación fiscal por el gobierno asumido en diciembre de 1.995 provocó un drástico apartamiento de la política educativa de

consideraciones en torno a la calidad, la cobertura, la innovación, etc., lo que se manifestó desde el momento de la designación del nuevo presidente del Consejo, un economista al que se le asignó como tarea casi exclusiva la de reducir el gasto. El presupuesto educativo, desde 1995 a 1998, se redujo del 30,26% al 21,72% del total de recursos provinciales, y además de suprimirse la Reforma de Nivel Medio se eliminaron 18 mil horas cátedra, las Residencias Escolares, el Servicio de Apoyo Técnico, la mitad de los cargos técnicos y la totalidad de los cargos de psicólogos y médicos en las escuelas especiales; se reordenaron las plantas funcionales de las escuelas medias y agropecuarias, se suprimió el Se.P.A.L.O., 51 cargos de funcionarios del organismo central, 1000 horas cátedra en el nivel superior, se reasignaron a las aulas 217 cargos de maestras secretarias, etc. El sector docente fue el más afectado por la política de reducción del gasto en personal. La derogación de la reforma en el nivel medio representó una baja de remuneraciones equivalente a 450 puestos docentes. Pero por otra parte, la política de rebajas salariales, al excluir de los descuentos a los sueldos más bajos, no afecta a la mayor parte de los empleados de la administración, pero sí a los docentes con más antigüedad, que en el caso de los directores ha llegado a disminuciones del 30%. El aporte conjunto de ambos tipos de medidas significa ahorros de \$ 36.000.000 anuales, suma que supera el 50 % del déficit corriente registrado antes de su aplicación. El acuerdo celebrado a fines de 1.997 entre la provincia y el Banco Mundial condiciona el financiamiento para la reforma del estado, a nuevos compromisos en materia de educación. En él se fijan pisos al gasto y un techo a la proporción del gasto en personal. Se concreta el cierre de

casi la mitad de los Institutos de Formación Docente, y el diseño de una fórmula mejorada para otorgar subsidios públicos a la educación privada. Cuando se comparan los registros de erogaciones del Consejo Provincial de Educación se observa que entre 1994 y 1998 se *ahoraron* 20,6 millones de pesos (dólares), lo que representa un proporcional del 10%. Pero en su composición se constata que los gastos en Personal (principalmente sueldos de maestras) bajan \$36, 2 millones (20%), mientras que los bienes de consumo, servicios y bienes de uso aumentaron \$23,5 millones (452%). Quizá ello se explique por que en 1998 se tercerizaron los servicios de limpieza y mantenimiento material de las escuelas, a la vez que aumentaron notablemente la cantidad de secretarios técnicos en el organismo central (C.P.E.) y se celebraron abultados contratos con consultoras privadas (que operaron como legitimantes de la orientación de las políticas de reducción de cargos y establecimientos). De hecho, se abandonó la responsabilidad estatal consagrada por la Constitución Provincial y la ley de educación y se avanzó en la incorporación de la lógica de la competitividad, vía programas nacionales asistenciales focalizados (Plan Social Educativo, Plan Nueva Escuela, Pacto Federal Educativo, PRISE, ProDyMES, etc.), a través de los cuales se realizó una inversión promedio de u\$s 15,5 millones por año. No obstante ello, según el discurso oficial, este ritmo de obra pública y equipamiento resultaba insuficiente para cubrir las necesidades de infraestructura que el crecimiento vegetativo de la matrícula demandaba. De aquí que se considerase necesario incentivar al sector privado a invertir en la apertura de escuelas, con el objeto de aumentar la capacidad de oferta del sistema. Los resultados no se

hicieron esperar. Entre 1994 y 1998, la matrícula del sector estatal creció un 7%, mientras que la del sector privado arancelado aumentó un 114%. Las escuelas públicas de gestión privada pasaron de 11 en 1992 a 120 (2003); la oferta privada neta pasó de 17 establecimientos en toda la provincia a 83 (un 490% más que en 1992). En valores absolutos se registra que de los 16.290 alumnos ingresantes al sistema en estos 4 años, 9.646 corresponden al sector estatal (59,2%), 4.651 incrementaron la escuela privada (28,5%) y el resto (12,3%) lo hicieron en escuelas públicas de gestión privada (tradicionalmente confesionales). Para el año 2003, a la escuela privada asistía el 19,25% del total de la matrícula provincial en todos los niveles de enseñanza.

Al contrastar estos aumentos matriculares con las reducciones presupuestarias ya indicadas más arriba, vemos que las erogaciones por alumno se reducen un 17,6% (\$225), pero las que corresponden al Personal disminuyen un 26,7% por alumno (\$340). Mientras tanto, las partidas de consumo, servicios y bienes de uso aumentaron un 147,8% por alumno, en el mismo periodo.

Hacia una comprensión interpretativa: privatización *por desgaste* y *despolitización funcional*.

Una perspectiva psico social identificaría la razón del vertiginoso crecimiento del sistema privado en el carácter de respuesta que la clase media encontró ante la profundización de los riesgos que representaba enviar a sus hijos a una escuela pública, en franco estado crítico. Estos nuevos establecimientos pueden ser ubicados en una posición intermedia en relación con la tradicional oferta

confesional y las instituciones de elite. En general, comenzaron siendo emprendimientos modestos (a veces, hasta improvisados), que afrontaron la situación reemplazando la demanda de los más elementales derechos de ciudadanía y sociales por una posición más “activa” y sectorialmente autogestionaria. En términos de los conceptos desarrollados en el inicio de este trabajo, se trataría de una inducción estatal a la privatización educativa *por desgaste* de lo público, a la vez que se constituye en su principal actividad de *despolitización* social.

Paulatinamente, fueron siendo convocados tanto actores del sector “no lucrativo”, como pequeños y medianos empresarios. La sola regularidad en la prestación del servicio ya contrastaba ante las condiciones restrictivas y la inseguridad permanente que generaba la escuela a cargo del Estado<sup>10</sup>. Pero simultáneamente al incremento anual de fondos públicos destinados a subvencionar al sector no estatal (en un marco de ajuste del presupuesto provincial y especialmente del presupuesto educativo), se comprueba una significativa reducción de los fondos destinados a desarrollar la infraestructura y adquirir bienes de uso para el sistema público. De hecho, se trató de un desfinanciamiento de la inversión que operó como el traspaso al sector privado de la responsabilidad por cubrir el crecimiento matricular en este período.

Al no realizar las inversiones necesarias en infraestructura, el Estado “construye” la excusa (y su obligación) de acudir en subsidio del sector privado, con mayor capacidad de inversión y que sí puede brindar el servicio. En realidad, tal como se

---

<sup>10</sup> Con los servicios básicos privatizados, durante más de tres años fueron recurrentes los cortes de agua, luz, teléfono, etc. en las escuelas públicas... por falta de pago!!

observa en el cuadro 1, el gasto salarial originado por más del 90% de la matrícula de los que se dedican a la enseñanza inicial, primaria y media, está subvencionado por el Estado. Esa situación hasta relativizaría la sola caracterización del carácter “privado” de tal oferta de servicios. Además, cuando se discrimina la composición de la matrícula por nivel educativo y se contrasta con las asignaciones estatales, se constata que para el nivel inicial las transferencias públicas alcanzan a \$1.050 por alumno, cuando el costo por alumno en el sector sólo llega a \$772 (esto representa una injustificada diferencia en más del 36%); el crecimiento de la matrícula es proporcionalmente mucho mayor en el Nivel Medio que en los restantes, mientras que las subvenciones se concentran en la oferta “privada” para el nivel primario; se registran transferencias al nivel terciario del orden de \$1,3 millones, cuando según las estadísticas brindadas por el Consejo Provincial de Educación este Nivel no tiene ningún alumno subvencionado. Quizá lo más llamativo del caso sean las sistemáticas transferencias que el Estado realizó (y aún realiza) a los establecimientos arancelados. La validez de estas asignaciones fue justificada por el Fiscal de Estado, en el año 2002, en el marco de la Ley de Emergencia Educativa, N<sup>a</sup> 3628/ 02.

Comparando rendimientos en función de aquellos propósitos valorativos:

En el orden del rendimiento del sistema, conforme a los indicadores ya descriptos, sobre la base de la información facilitada por la Dirección de Programación Educativa del C. P. E., se observa que solamente el 29,66% de los niños de 4 años asisten al Jardín de Infantes; la obligatoriedad que marca la Ley tampoco se

cumple para las salas de 5 años, en el nivel inicial. El Censo Nacional del 2001, indica que existen 21.000 niños y jóvenes entre 5 y 17 años que no se encuentran inscriptos en el sistema, es decir, ya se suman a los altos porcentajes de analfabetos puros y funcionales. En el nivel primario el desgranamiento es del orden del 24% y la sobreedad del 30%, aproximadamente. Los índices de repitencia figuran entre los más altos del país: en primer grado, del 10,6% (sólo superado por Santiago del Estero), en el primer año de la escuela secundaria es del 22,3%, en el segundo año, 22,8%, mientras que para todo el nivel medio la repitencia se encuentra en el orden del 17% (sólo superado por Tierra del Fuego), el 48% de los alumnos asisten con sobreedad y el 73% de los matriculados en primer año nunca llegan a finalizar sus estudios, es decir, son considerados *desertores*. En las ciudades más golpeadas por la modalidad de respuestas con que la política educativa priorizó enfrentar la crisis fiscal, estos índices son aún más elevados. En Viedma, por ejemplo, el desgranamiento es del 73% y en General Roca, del 68%. En los pueblos alejados de las ciudades más populosas la situación no es menos preocupante; en el Departamento de Ñorquinco, por ejemplo, no asiste a la escuela el 58,9% de la población entre 5 y 14 años; en el Departamento de El Cuy este porcentaje alcanza al 51,7%. Quizá lo más preocupante sea la tendencia al agravamiento de estos problemas y la conjunción que se corresponde al mercado de trabajo. Estos datos ubican a la provincia de Río Negro entre las provincias patagónicas con más altos índices de repitencia y abandono, junto con los de mayores índices de desgranamiento.

En general, no se constata que las inversiones en capacitación se hayan podido traducir en mejoras cualitativas en el servicio; la falta de articulación entre los distintos niveles así como entre el C. P. E. y otras reparticiones estatales (Salud Pública, Acción Social, etc.) son significativas; el importante crecimiento de la matrícula que asiste a escuelas privadas no alcanza a manifestar rendimientos de calidad que impactan en los promedios provinciales, a la vez que sí evidencian una mayor segmentación circuital y otorgan visibilidad pública a la fragmentación social ocurrida en este período. La caída de la Reforma de Nivel Medio, no se correspondió con un reemplazo oficial por algún plan general, reconociéndose una importante heterogeneidad de Planes de Estudios y ausencia de un Diseño Curricular para el nivel, con las graves consecuencias y trastornos que ello trae aparejado (desactualización, insignificatividad de los contenidos, desaliento en los alumnos, desconcierto y desazón en los docentes, etc.).

#### Hacia un análisis argumentativo de la política *implícita*:

El argumento que sostiene la legitimidad del subsidio estatal a la educación privada parte de considerar como dada la situación de desfinanciamiento público provincial, la obligación de los compromisos contraídos y el respeto irrestricto a sus actuales términos. En este marco, el diagnóstico se centra en que no existen recursos suficientes como para mantener una oferta de cobertura y calidad adecuadas a las necesidades sociales provinciales. Dada esta limitante “de hierro”, la oferta privada de servicios permite liberar al sistema público una importante matrícula, permitiendo así direccionar los recursos hacia aquel estrato

social sin posibilidades de acceder a la oferta privada. De tal manera, postulan que un régimen mixto es un mecanismo de solidaridad que tiende a la equidad en el sistema. Sustentando estos argumentos, la Fundación Mediterránea realizó un informe por el que se indica la estructura de costos corrientes de un colegio privado tipo, para el Alto Valle del Río Negro (Diario Río Negro, suplemento económico, 02-06-02, pp2-3). En él se computan amortizaciones edilicias y del equipamiento, costos financieros y administrativos, gastos de servicios, etc. Con todo, el gasto en personal no baja del 74% y otros gastos corrientes el 26% restante. El gobierno provincial, en la persona de la Ministro de Educación y Cultura, toma estos datos y argumentos para sustentar su posición respecto de la legitimidad y los beneficios que representan al sistema en su conjunto las asignaciones públicas que subsidian la oferta educativa privada.

Sin embargo, no se justifican las mayores asignaciones por alumno en un régimen en desmedro del otro, ni las transferencias a niveles en los que no se registran alumnos subsidiados, ni las partidas mayores en niveles y sectores que no son los de mayor crecimiento, ni la razón por la cual el Estado debe pagarles los sueldos docentes a las empresas que cobran un significativo arancel (cuando ello está explícitamente prohibido en la Ley Orgánica de Educación N<sup>o</sup> 2444/ 92). Aún así, nada explica la paupérrima inversión pública en infraestructura (construcción, refacción o remodelamiento de escuelas del Estado) cuando las transferencias a las escuelas privadas alcanzaban un pico presupuestario (\$20,1 millones).

Tampoco se justifican las inclusiones de establecimientos públicos en el régimen que ordena al sector privado (resolución C.P.E. N<sup>o</sup> 1963/ 96), ni la designación

directa de sus docentes por parte del Intendente de cada localidad (Diario Río Negro; 07-06-04, pp. 23).

### Conclusiones:

Hemos visto sucintamente que, para el caso de la educación en la provincia de Río Negro, la política educativa se encuentra muy fuertemente condicionada por los lineamientos estratégicos que conforman las respuestas con que cada arreglo institucional responde a los imperativos sistémicos por los que se ve interpelado (La Serna, C; 1998). Aún en este restrictivo marco, las necesidades de legitimación social llevan a los funcionarios de gobierno a la necesidad de tomar decisiones de política, a coordinar técnicamente su operacionalización y a argumentar en términos valorativos correspondientes.

En la reforma del servicio educativo rionegrino, la orientación a la demanda no es un tema de discusión pública, aunque sí se constata su primacía en el desarrollo de la agenda institucional.

Tal vez el logro más significativo de la crisis fiscal haya sido la internalización social generalizada por la que se asume que los recursos públicos *nunca* serán suficientes para atender la totalidad de demandas por mayor educación. De aquí que se acepten las asignaciones estatales para subvencionar a emprendimientos privados con capacidad para producir servicios básicos de aceptable calidad relativa, sin signar una prebendaria relación.

Sin embargo, por un lado, no se registran señalamientos argumentativos o prácticas políticas que consideren elementos de lo que la teoría genéricamente

denomina como “fallas de mercado”, es decir, fenómenos de competencia imperfecta, problemas de información, selección adversa, riesgo moral, etc. (B.I.D.; 1996)<sup>11</sup>. La ausencia de regulación adecuada y con participación social no hace más que contribuir a que los costos promedio se mantengan por debajo del nivel de asignación por alumno, sin que por ello se eleven las dimensiones de calidad que a la institucionalidad le interesan. Ello requiere adecuar las capacidades de la oferta privada a los propósitos públicos (elevación de rendimientos de resultados, por ejemplo), tratando de minimizar las asignaciones para ganar en eficiencia. No se constatan, en el caso que se analiza, regulación ni especificaciones significativas.

Otra de las observaciones clásicas indica que, bajo ciertas condiciones, la privatización de la producción de servicios como el educativo puede crear un clima favorable al incremento de costos (Le Grand, J.; 1996). La mayor asignación por alumno que el sector privado recibe en relación con los costos por alumno en el sector estatal, así pareciera indicarlo para este caso. Otros autores también advierten que, en circunstancias de incertidumbre, la disposición de información, poder y conocimiento (generalmente asociadas a la condición socio económica),

---

<sup>11</sup> La *información asimétrica* es una condición en la cual una de las partes de una transacción no cuenta con la información que tiene la otra. La *selección adversa* ocurre en situaciones de información asimétrica cuando la persona u organización que vende el servicio sólo sabe cuál es el costo promedio, mientras quien compra el servicio tiene más información sobre su costo específico. Cuando el proveedor del servicio cobra costos promedio, los usuarios que tienen costos más bajos que el promedio abandonan el mercado y, en consecuencia, pueden conducir a la desaparición total del mercado. Esto es importante para el mercado de los seguros, en el que los clientes de bajo riesgo encontrarán onerosas las primas, en tanto los de alto riesgo las encontrarán económicas. Las compañías de seguros tendrán incentivos para atraer sólo a los adultos saludables, ricos y de bajo riesgo; en consecuencia sólo los individuos de bajo riesgo pueden obtener un seguro. La selección adversa se presenta también en la educación, cuando las escuelas pueden seleccionar y aceptar a los estudiantes más capaces y excluir a aquellos cuya educación puede resultar más difícil y costosa. El *riesgo moral* ocurre cuando una persona cambia su comportamiento por el hecho de estar asegurada, emprendiendo actividades de riesgo pues saben que la atención está garantizada, o utilizando en exceso servicios por los que no tiene que pagar el costo total (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996, p. 270).(Citado por Gamallo, G.; 2002: 32)

puede generar dificultades de acceso o disponibilidad en amplios sectores de la población (Sojo, A.; 2001). La fragmentación que todos los actores del sistema reconocen así pareciera señalarlo, en el periodo considerado.

Por otra parte, los índices expuestos no describen una situación aceptable en términos de calidad o equidad del sistema. Tampoco el análisis diacrónico de los datos permite reconocer la validez del argumento que se asegurarán fondos a los estratos de menores recursos cuando los más altos los “liberen”. De esta manera, la eficiencia tampoco alcanza niveles aceptables con esta estrategia.

Por último, lo que sí registra el campo educativo es una impronta de despolitización social, en cuanto al abandono de la deliberación pública. En este sentido la política, en tanto ámbito de coordinación social deliberada y pública, pareciera resultar cada vez más superflua. En este marco, de no mediar una importante reorientación de la política educativa, el mercado continuará creciendo como instancia de organización ya no sólo de los factores sino también de los propios actores (Lechner, N.; 1999), con el sabido pero no por eso menos inquietante debilitamiento de la otrora tan aludida sociedad civil y la calidad de la democracia.

#### Bibliografía y fuentes citadas:

- Aliani, Mario; Alonso, Osvaldo y Welschinger, Daniel (2000). *La Política Educativa en el período de crisis y ajuste fiscal. Río Negro 1991 – 1999*, en Revista “Pilquen” N° 3. Viedma. Centro Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue.

- Banco Interamericano de Desarrollo B.I.D. (1996). *¿Cómo organizar con éxito los servicios sociales?*, en Informe del Progreso Económico y Social en América Latina. Washington D. C.
- Bustelo, Eduardo (2000). *El Abrazo. Apuntes sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no- gubernamentales*. En De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad. Rosario. Homo Sapiens Ediciones, Colección Socialis (Cap. VII).
- Diario “Río Negro”. Archivo de la Legislatura de Río Negro. Años 1993 - 2003.
- Gamallo, Gustavo (2002). *Orientación a la demanda en la reforma de los servicios sociales*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Isuani, Ernesto Aldo (1992). *Política social y dinámica política en América Latina, ¿nuevas respuestas para viejos problemas?*, en Revista “Desarrollo Económico” Vol. 32 N° 125, Buenos Aires.
- La Serna, Carlos (1998). *Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar*. Montreal, Canadá. Cahiers du Larepps. Universidad de Montreal,
- Lechner, Norbert (1999). *Estado y Sociedad en una perspectiva democrática*. (mimeo) Disponible en web site.
- Le Grand, Julian (1998). *¿Caballeros, pícaros o subordinados?. Acerca del comportamiento humano y la política social*, en Revista “Desarrollo Económico” Vol 38, N° 151. Buenos Aires.

- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1993). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires. CIEPP – Miño y Dávila Editores.
- Lo Vuolo, Rubén M. (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires. Grupo Editor Altamira.
- Moro, Javier (2000). *Problemas de Agenda y problemas de investigación*, en *Topografías de la investigación*, Cora Escolar (compiladora), Buenos Aires. E.U.De.B.A.
- Provincia de Río Negro. Consejo Provincial de Educación. Dirección de Programación Educativa. Estadísticas varias (1987 – 2003).
- Schiefelbein, E. y Heikkinen, S. (1991). *Argentina: Acceso, permanencia, repetición y eficiencia*. Buenos Aires. OREALC.
- Sojo, Ana (2001). *El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas de aseguramiento en América Latina*, en Revista “Socialis” N° 5. Rosario. Homo Sapiens Ediciones.
- Starr, Paul (1992). *El significado de la privatización*, en *La Privatización y el Estado Benefactor*, Sheila B. Kamerman y Alfred J. Kahn (compiladores). México. Fondo de Cultura Económica.
- Tiramonti, Guillermina (1995). *¿Quiénes van a la escuela hoy?*. En *Las transformaciones de la educación*. Buenos Aires. Tesis Grupo Editorial Norma/FLACSO.
- Tiramonti, Guillermina (1998). *La Agenda Educativa de los 90*, en Revista “Cuadernos de Pesquisa” N° 100. San Pablo, Brasil. Fundación Carlos Chagas.

- Vilas, Carlos María (1997). *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo*, en Revista “Desarrollo Económico” Vol. 38 N° 144, Buenos Aires.
- Welschinger, Daniel (2002). *Principios de organización y formas de procesamiento político en el campo de la salud pública (1994 – 1999)*, en La Salud Pública en los tiempos del neoliberalismo. El caso de la Provincia de Río Negro, La Serna, Carlos y Gomiz Gomiz, José Antonio (compiladores). Viedma. Ediciones del CEAPPE, Serie Políticas Públicas, Universidad Nacional del Comahue.
- Welschinger, Daniel (2004). *Descentralización y participación en el campo educativo: tensiones estructurales para la gestión democrática*, en Políticas Sociales en los 90. Provincia de Río Negro, Carlos La Serna y José Antonio Gomiz Gomiz (compiladores). Viedma. Serie Políticas Públicas, Ediciones del CEAPPE, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional del Comahue.

Cuadro 1: Matrícula Privada Subvencionada por el Estado. Año 2000.

<b>Nivel</b>	<b>Total</b>	<b>Subvencionada</b>	<b>No Subvencionada</b>	<b>Porcentaje Subvencionado</b>
Inicial	3620	2956	664	81,7%
Primario Común	13446	12392	1054	92,2%
Medio	7615	6981	634	91,7%

<b>Subtotal</b>	<b>24681</b>	<b>22329</b>	<b>2352</b>	<b>90,5%</b>
Primario Adultos	257	257	0	100%
Post Primario	153	153	0	100%
Especial	14	14	0	100%
Terciario	1537	0	1537	0%
Talleres de Aprendizaje	736	736	0	100%
<b>Total</b>	<b>27368</b>	<b>23479</b>	<b>3889</b>	<b>85,8%</b>

Fuente: Estadísticas Educativas 2000, Ministerio de Educación y Cultura de Río

Negro – Datos al 30/04/2000.