



Derecho a la educación. Estudio de las desigualdades educativas regionales en Río Negro

Losso, Mariela

Fecha de recepción:
30/04/07
Fecha de aceptación:
27/03/08

Facultad de Ciencias de la Educación, UNComahue
marlosso@yahoo.com.ar

Palabras clave:
política
educacional,
democratización,
derecho a la
educación,
educación infantil
temprana.

Keywords:
*educational
policy,
democratization,
right to education,
early infant
education.*

Resumen

El trabajo expone algunos resultados del análisis efectuado sobre población, dinámica sociodemográfica y niveles de escolarización en distintas regiones de la Provincia de Río Negro en el período 1991-2001.

Inicialmente se presenta una descripción general del contexto y una comparación entre las regiones provinciales; para realizarla se recurrió a fuentes secundarias tales como los *Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 1991 y 2001*, encuestas realizadas por la DINIECE y resultados de investigaciones previas. El análisis de datos secundarios se complementa con los datos primarios obtenidos mediante encuestas y entrevistas semiestructuradas realizadas a distintos actores sociales de la provincia. En abril de 2006 se desarrolló un trabajo en terreno en la Región Sur, recorriendo las localidades de Pilcaniyeu, Comallo, Ingeniero Jacobacci, Maquinchao, Los Menucos y Sierra Colorada. A partir de este corpus de datos se logró una síntesis sobre las particularidades de la región estudiada, cuyo eje vertebrador es la relación entre los procesos económicos globales, las políticas educativas implementadas y su influencia en las desigualdades regionales en el período estudiado.

El trabajo¹ presenta algunos resultados del análisis efectuado a partir de datos sobre población, dinámica sociodemográfica y niveles de escolarización en distintas regiones de la Provincia de Río Negro en el período 1991-2001. Se inscribe en el proyecto de investigación *Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas*. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Humanidades.

La primera parte está constituida por una descripción general del contexto comparando distintas regiones de la provincia. Para realizarla se recurrió a fuentes secundarias²: *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*³, encuestas realizadas por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa [DINIECE]⁴ y resultados de investigaciones previas. También se incorporan datos primarios obtenidos por medio de encuestas y entrevistas semiestructuradas realizadas a distintos actores sociales de localidades de Río Negro.

Los datos sistematizados posibilitaron la producción de un análisis vertebrado en las relaciones entre los procesos económicos globales, las políticas educativas implementadas y su influencia en las desigualdades regionales en este período. Se describen las particularidades de distintas jurisdicciones, focalizando aquellas más postergadas.

Como marco de referencia se recuperaron estudios desarrollados en el ámbito nacional sobre la fragmentación que históricamente ha caracterizado al sistema educativo en la Argentina.

El contexto indagado: la Provincia de Río Negro y sus regiones

Desde la perspectiva de esta investigación⁵ se considera a la población como una variable dependiente del sistema productivo. Los procesos socioeconómicos con sus variaciones — crecimiento, estancamiento, crisis — condicionan las actividades productivas y tienen una influencia decisiva en las opciones laborales, la localización y redistribución de la población. La movilidad de los grupos sociales va determinando nuevas demandas al Estado, tales como infraestructura habitacional, cobertura en salud, educación, entre otras. Los distintos organismos estatales deberían considerar y dar respuesta adecuada a las necesidades que se generan, pero la realidad muestra que las acciones no se concretan de igual manera en todas las regiones, localidades y áreas.

En este sentido cobra importancia analizar la dinámica de crecimiento, distribución y redistribución de la población, las posibilidades laborales y las condiciones de vida en las distintas áreas del territorio rionegrino. Las diferencias que se perfilan en las primeras interpretaciones de los datos

censales coinciden con la variabilidad y heterogeneidad del espacio y de sus recursos, descrita con detalle en numerosos estudios regionales.

En la Provincia de Río Negro se pueden reconocer las siguientes áreas productivas: el Alto Valle frutícola e industrial; la Zona Andina con recursos turísticos y forestales; el Litoral Atlántico con actividades agropecuarias y mineras; la Meseta (Región Sur) con explotación ganadera extensiva; el Valle Medio con agricultura bajo riego; el área noreste con predominio de ganadería y el área petrolera y agrícola de Catriel.

La meseta tiene muy pocos habitantes y su economía se basa en la ganadería y minería extensivas. Si bien tuvo asentamientos poblacionales tempranamente, incluso antes que el Alto Valle, sus posibilidades productivas no atrajeron gran cantidad de habitantes ni posibilitaron la estabilidad de la población ya asentada. Esta región, históricamente, ha registrado pérdidas relativas y hasta absolutas de población en beneficio de otras zonas como la Andina o el Alto Valle⁶.

La población rural continúa disminuyendo y se redistribuye en los centros urbanos en búsqueda de mejores posibilidades laborales, de acceso a los servicios que necesitan las familias y, también, de la posibilidad de educación para sus hijos. Se produce una movilidad temporaria de trabajadores que realizan la zafra lanera u otras actividades vinculadas al ganado; en la temporada de cosecha de frutales, parte de la población económicamente activa se traslada a los valles productivos.

En cuanto a la variación de población en el período 1991-2001, Río Negro registra un escaso crecimiento. Continúa la concentración de población en los departamentos de Bariloche, Adolfo Alsina y General Roca, aunque en este último el incremento es menor que la media provincial. Los departamentos de la Región Sur presentan la menor cantidad de población y con tendencia a disminuir por la migración, especialmente de los habitantes más jóvenes. Según los datos del *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*, el departamento de El Cuy (Región Sur) registra un aumento significativo de población, pero este crecimiento se concentra en el paraje Las Perlas que integra el municipio de Cipolletti (Alto Valle) y se ha beneficiado por la adjudicación de lotes sin costos y su cercanía con la localidad de Neuquén donde trabaja la mayoría de sus pobladores. Según estudios realizados

en la región se puede afirmar que el aumento de población de algunos centros poblados “se relaciona con el desarrollo local de alguna actividad económica específica” (Kloster, 2005, p. 79).

Las diferencias regionales y la posibilidad de acceso a la educación

Fernández, Lemos y Wiñar (1997, p. 85) plantean que “los sectores de mayores ingresos ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto las clases populares se concentran en zonas marginales”. Esto tiene su correlato con la situación educativa de cada zona; se configura una trama de relaciones entre la “localización geográfica de la población”⁷, las condiciones sociales y la presencia o ausencia de los servicios indispensables⁸. Siguiendo esta lógica, el espacio geográfico se relaciona con la estructura social y con la organización económica que está determinada por las políticas planteadas en el nivel nacional y provincial.

En Río Negro se perciben marcadas diferencias entre departamentos que —incluso siendo limítrofes— se constituyen en realidades radicalmente distintas. Un claro ejemplo es la dicotomía entre el departamento Bariloche —su capital es el centro urbano con mayor cantidad de habitantes de la provincia y tiene un desarrollo económico importante— y Ñorquincó, uno de los departamentos con menos población y una de las áreas más deprimidas al igual que otras de la Región Sur. Aquí se registran las cifras más bajas de población y los niveles más desfavorables en lo que respecta a las condiciones de vida⁹. En 1991, El Cuy se encontraba en la situación más crítica con un 84,2% de su población habitando en viviendas deficitarias, el 17% de sus hogares con una densidad de ocupación crítica y el 74% de los jefes de hogar sin instrucción formal o con primaria incompleta. En 1997, Fernández, Lemos y Wiñar (1997, p. 112) alertaban:

Como esta situación se asocia en forma directa a bajas o negativas tasas de crecimiento poblacional [por tanto] puede suponerse que, de no mediar políticas expresas, la situación difícilmente mejore ya que la dispersión [demográfica] afecta

negativamente, por lo menos en nuestro país, las posibilidades de desarrollo y bienestar de los habitantes.

Según datos censales de 1991, localidades¹⁰ como Bariloche, Viedma, General Roca y Cipolletti concentran el 47,4% del total de población provincial, son las más activas económicamente y marcan —en gran medida— el ritmo de desarrollo provincial. Estas localidades cuentan con cantidad y variedad de servicios para la población, así como con más y mejores posibilidades de acceso al sistema educativo.

En los datos aportados por el *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001* se manifiestan importantes continuidades con la década anterior respecto de las desiguales concentraciones de población y de la calidad de vida en las distintas jurisdicciones. Si consideramos el total de población en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas [NBI]¹¹ en la provincia llega al 17,9%, mientras que la media nacional es de 17,7. En el departamento Adolfo Alsina el porcentaje es significativamente menor: el 11,3% de su población vive en hogares con NBI; pero en la región de la meseta esta cifra llega a triplicarse: en el departamento El Cuy el 39,5% de sus habitantes vive en hogares con NBI, en 9 de Julio el 34% y en Ñorquincó el 31,6%. Es necesario considerar que en la Región Sur se plantea la particularidad de que los hogares con NBI presentan varios de los indicadores de privación que se tienen en cuenta en las categorizaciones de las encuestas, algo que no es tan frecuente en los centros urbanos más importantes como Viedma, Bariloche o General Roca.

Cuadro 1. Porcentaje de población en hogares con NBI por jurisdicciones. 2001.

Jurisdicción	Porcentaje de población en hogares con NBI
Argentina	17,7
Provincia de Río Negro	17,9
Dpto. General Roca	17,2
Dpto. Bariloche	20,3
Dpto. Adolfo Alsina	11,3

Dpto. 25 de Mayo	28,7
Dpto. Pilcaniyeu	30
Dpto. Valcheta	27,2
Dpto. El Cuy	39,5
Dpto. 9 de Julio	34 %
Dpto. Ñorquinco	31,6 %

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*.

Nota: con negrita se señalan los departamentos de la Región Sur de Río Negro.

Un poco de historia...

Ezpeleta (1991), al analizar el desarrollo del sistema educativo nacional, remarca que desde su origen se perciben diferencias regionales, y la deserción se constituyó en el principal obstáculo del “progreso educacional”, siendo más aguda en las zonas alejadas de los centros poblados más importantes. Si bien el artículo 5° de la Constitución Nacional de 1853 planteaba que cada provincia aseguraría la educación primaria a sus habitantes, para los territorios que no eran provincias —como el caso de la actual Río Negro y el resto de la Patagonia— había un vacío legal sobre este aspecto, dado que no estaba contemplado en la Constitución ni en otros instrumentos legales. Recién en 1884 por Ley 1532 se organizan jurídica e institucionalmente los territorios nacionales. En las distintas regiones se va conformando una estructura social y política sobre la base de alguna actividad económica.

A fines del siglo XIX se detectaron en Río Negro las tierras más fértiles de la zona de los valles, y en 1884 se inicia la construcción del primer canal de riego que sería el comienzo de la base económica productiva de esta zona y su poblamiento. El Estado se planteó una política de corte liberal orientada básicamente a legislar la cuestión de la tierra, incentivando la emigración hacia estas regiones bajo el lema de “lograr prosperidad trabajando la tierra”.

Las primeras décadas del siglo XX son más favorables para algunas áreas de la Patagonia, especialmente para las estancias que —al tor-

narse más productivas— permiten a sus dueños adquirir importantes beneficios y elevar su nivel de vida. La escasez de instituciones educativas la pueden resolver enviando a sus hijos a colegios pupilos de Gran Bretaña o al Saint George's de Buenos Aires. Este aspecto, entre otros, marca una pronunciada diferencia con las posibilidades de los sectores más pobres que solo logran un nivel de vida de subsistencia en condiciones geográficas sumamente desfavorables. La experiencia educativa para estos sectores sociales y para los docentes que allí trabajan está determinada por innumerables dificultades, situación que describe con justeza Hosne (1998, pp. 259-265):

Enseñaban de cualquier manera y en cualquier lugar. En taperas, que luego se convertían en rancho y, mucho más tarde, en rústicos edificios de dos o tres aulas. En las escuelas ambulantes yendo de una toldería a la otra, compartiendo el maestro la existencia precaria de la tribu. [...]. [Los maestros llegaban] abriendo huella entre la nieve para que puedan rodar los carros, con temperaturas de veinte y más grados bajo cero [...] para arribar al sitio donde por lo general había que construir la escuela, amasar barro, cortar adobes, [...] fabricar puertas y bancos.

Si bien la Ley Láinez de 1905 determina que la Nación puede crear escuelas en los territorios nacionales que no puedan cumplir adecuadamente con el artículo 5° de la Constitución por no contar con el presupuesto suficiente, no se logra asegurar la educación primaria en todas las jurisdicciones. En el territorio de Río Negro los habitantes reclaman por educación al Estado nacional, pero es la orden religiosa de los salesianos la que, en gran medida, da respuesta a la demanda educativa. Esto se conjuga con acciones municipales para crear y equipar escuelas. Algunos datos permiten sintetizar la situación: en 1933 hay 116 escuelas en el territorio de Río Negro a las que asistían 7.456 alumnos, pero la población en edad escolar es de 20.000 niños, es decir, que solo el 37% está escolarizado. El Cuy, en la Región Sur, contaba con 1.000 niños en edad de asistir a la escuela, pero en ese departamento no había ninguna¹².

Recién a partir de mediados de la década del '40 se plantea una política de integración de los territorios al resto del país. Los planes quin-

queness explicitaban líneas de acción dirigidas a la Patagonia respecto de la economía, la población, la seguridad y también la educación. En 1955 Río Negro es declarada provincia y en 1957 se sanciona la primera Constitución que explicita fines y características de la educación en el ámbito provincial, introduciendo el concepto de “derecho a la educación”. El artículo 4° de la primera Constitución provincial menciona la preocupación por la diversidad regional del territorio y plantea “promover la descentralización administrativa contemplando intereses y necesidades de las diferentes regiones de la provincia”.

Entre 1958 y 1964, a partir de la sanción de una ley provincial, se promueve la creación de escuelas hogares en áreas rurales para garantizar la educación pública en toda la provincia considerando las particularidades geográficas y como alternativa al problema de la dispersión demográfica¹³.

Desde la década del '70 las principales problemáticas educativas se vinculan con el financiamiento estatal de la educación. En el período 1976-1982 el Estado se adjudica explícitamente “un carácter subsidiario” en materia educativa y domina la concepción según la cual “los problemas vinculados a su financiamiento se originan en la escasa racionalización del presupuesto fiscal” (Braslavsky, 1983, p. 90). Con el propósito de corregir la situación, se definieron orientaciones políticas para el financiamiento de la educación y el presupuesto educativo fue reajustado acorde con tales lineamientos. El traspaso de las escuelas preprimarias y primarias se enmarcó en esta política de racionalización. Según el Informe Nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1986), la transferencia se realiza sin considerar los problemas económicos, administrativos, organizativos, técnicos y pedagógicos que deberían afrontar las jurisdicciones. La forma en que se tomó esta medida significó un retroceso en lo que se refiere a la democratización de la educación primaria. “Al depositar en las provincias la responsabilidad del gasto educativo, la política de descentralización contribuyó a consolidar los desequilibrios regionales en educación” (Ezpeleta, 1991, pp. 44-45).

La lógica economicista que primó en estas decisiones se sintetiza en los planteos de algunos funcionarios. Llerena Amadeo en Braslavsky (1983, p. 90) sostiene:

Quizá el problema esté en que lo que Argentina está invirtiendo en educación no se gasta bien. No se racionaliza el gasto. Con una correcta racionalización del presupuesto no sé si el asunto caminará, pero sí sé que tendremos más plata.

Basándose en estos principios, desde hace décadas el Estado no está destinando suficientes recursos para garantizar el derecho a la educación en todas las jurisdicciones.

Políticas de ajuste y economía global: su incidencia en lo educativo

Para comprender las transformaciones económicas y sociales producidas en los diferentes contextos es necesario considerar sus vinculaciones con las tendencias de la globalización y con las políticas de ajuste implementadas para adecuar las realidades regionales a las demandas de la macroeconomía. La movilidad de los factores productivos, el desempleo y la marcada diferenciación socioeconómica de los grupos sociales tienen su correlato en las variaciones demográficas —redistribución, concentración, jerarquización de centros urbanos— y en las nuevas formas de movilidad territorial de la población¹⁴.

Los procesos de crisis que se desarrollaron en el nivel nacional —y sus consecuentes repercusiones regionales y locales— motivaron el ensayo de diferentes ajustes y reestructuraciones en y desde el Estado que impactaron de forma directa o indirecta en el modo y calidad de vida de la población. Los actores sociales locales debieron asumir roles y responsabilidades diferenciadas para hacer frente a las problemáticas y cambios en las economías regionales. Precisamente en el período 1990-2001 se agudizó la falta de trabajo en una región que durante décadas había brindado posibilidades laborales a personas provenientes de distintas provincias del país. Las zonas productivas ya no eran rentables y la Provincia de Río Negro, junto al resto de la Patagonia, comenzó a tener serios problemas para administrarse.

En el ámbito educativo se implementaron nuevos instrumentos legales, formulados en el marco de los ajustes globales y de las prescripciones de los organismos internacionales. Desde la perspectiva de

una “democracia eficiente” comenzó a requerirse el cálculo costo-beneficio en todos los aspectos de la vida social.

Según Fernández, Lemos y Wiñar (1997) los avances en la democratización de la educación desde fines del siglo XIX han sido importantes si consideramos que la escolarización primaria alcanzó a gran parte de la población. A la par de esta realidad, la diferencia entre grupos sociales se tornó más acuciante en los niveles siguientes, siendo en la escuela media y en el nivel superior donde “operan los mayores mecanismos de discriminación”. En estos niveles se detectan las diferencias más pronunciadas, no solo entre jurisdicciones provinciales sino también en el interior de cada una de ellas. En Río Negro las situaciones más favorables se presentan en las capitales y grandes concentraciones urbanas, como es el caso del departamento Adolfo Alsina en el que se asienta la capital provincial, así como Bariloche y General Roca en los que se encuentran las ciudades más pobladas y los centros económicos importantes.

En las localidades más pequeñas, especialmente en la región de la meseta, nos encontramos con una realidad muy diferente. La falta de instituciones educativas, especialmente de niveles medio y superior, junto a la falta de fuentes laborales lleva a que los jóvenes emigren a otras localidades.

Docentes y otros actores sociales entrevistados en esta región describen la realidad en la que trabajan cotidianamente:

Los chicos que terminan el secundario que tiene la orientación de agro forestería no tienen salida laboral. Ahora se van de más grandes, antes se iban al terminar la primaria para ir al secundario, ahora se van después del secundario. A Pilca le falta un laburo, una empresa, algo [...] El asfaltado de la ruta puede dar alguna posibilidad que se instale una fábrica por ejemplo. (Director de la Escuela N° 269. Entrevista realizada en Pilcaniyeu, 17/04/06)

Algunos pobladores trabajan en las estancias como jornaleros o puesteros a cambio de mercaderías y un mínimo interés del ganado. Es común que los más jóvenes se vayan del campo, especialmente cuando la lana no tenía precio. Esto también hace que las escuelas cierren porque se quedan sin matrícula. Ahora que subió la lana quieren volver pero no

tienen lugares para todos. Todos no pueden vivir de eso y tienen que migrar. [...] En Laguna y en Pilquiniyeu emigran hacia Bariloche, trabajan en changas, construcción y también en los hoteles en la época de turismo.

En Blancura Centro emigran al Valle en la época de cosecha y algunos se quedan para hacer tareas de poda y limpieza de acequias.

En las estancias están fijos, otros se mueven de un puesto a otro. En Pilqui y Mengué tienen movilidad, una *combi* del Consejo Provincial de Educación, para buscar a los chicos en la casa y llevarlos a la escuela. Pero acá también hay que considerar el problema de los caminos, especialmente en esos parajes son tipo huella, nada que ver con la ruta [...].

En estos lugares es muy importante el trabajo de la escuela con la comunidad, el compromiso que se asuma, por esto de que la escuela es el centro, el referente más importante [...].

En estos últimos 10 o 12 años se cerraron cuatro escuelas: Comallo Arriba que está a 12 km, Comallo Abajo, Canteras Comallo y Cerro Negro. (Supervisor de Nivel Primario. Entrevista realizada en Comallo, 18/04/06)

Los chicos que viven en la zona rural generalmente no van a jardín, no hay residencia para los más chicos. Acá solo hay residencia de secundario. Por ejemplo, tengo una alumna que vive en Comallo Arriba, muy lejos del pueblo y no puede llegar caminando. Los padres vienen una vez al mes a comprar víveres, no tienen cómo llegar, a veces ni vienen, mandan a alguien para que les compre. Durante un tiempo vino la nena al jardín, porque la dejaron en casa de una familia, pero extrañaba y la llevaron de nuevo. Esa es la realidad acá. (Docente de Nivel Inicial. Entrevista realizada en Comallo, 18/04/06)

Las problemáticas de esta región no han sido incluidas en las agendas políticas de los sucesivos gobiernos, constituyéndose así en una realidad silenciada, simplificada e incluso obviada por quienes tienen la responsabilidad de actuar para mejorarla. La perspectiva desde la que se analizaron históricamente estos problemas ha estado impregnada de superficialidad y falta de compromiso político y social; puede ilustrarse claramente con las palabras de Rodríguez¹⁵, citado en Hosne (1998, p. 293):

Uno de los peores errores en la historia argentina ha sido tratar de industrializar la Patagonia. Un despropósito. (Ojalá siga como estaba hace mucho tiempo, no como está ahora). Tenemos un lugar divino, natural. Y lo vamos a arruinar metiéndole fábricas. No veo para qué. Llevándole población, que no hacía falta llevarle [...].

La educación en el campo. Escuelas rurales

La Ley Orgánica de Educación N° 2444, sancionada por la Legislatura de la Provincia de Río Negro el 9 de octubre de 1991, en su artículo 1° plantea:

Todos los habitantes de la Provincia de Río Negro, sin discriminación alguna, tienen derecho a la educación en términos que les permitan el desarrollo de su personalidad con plena libertad, procurando el respeto a los principios fundamentales de una convivencia democrática y a los derechos y responsabilidades reconocidos por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y las leyes.

La letra de la ley no tiene correlato con la realidad de vastas regiones rionegrinas, especialmente de las zonas con baja densidad de población —característica distintiva de la meseta y del ámbito rural— que progresivamente han perdido secciones de sus escuelas llegando hasta el cierre de las mismas por no contar con suficientes alumnos. Si bien la ley no explicita una cantidad mínima de alumnos para crear o mantener escuelas, en la práctica se ha establecido que debe haber por lo menos ocho niños en edad de asistir y con proyección a dos años.

En los últimos años se han cerrado escuelas. Por ejemplo, en La Fragua y en Ñorquinco. Faltan alumnos para cubrir el mínimo. El personal, docentes, porteras incluyen a sus hijos o a otros familiares para mantener la matrícula y que no cierren las escuelas porque se quedan sin trabajo. En otros lados hay personal único, director a cargo de todos los grados incluso jardín. (Director de la Escuela N° 269. Entrevista realizada en Pilcaniyeu, 17/04/06)

Generalmente no va quedando matrícula escolar, entonces con el tiempo esas escuelas se cierran. Se observa que hay cierta migración de la zona rural a la zona urbana. La situación socioeconómica del poblador rural hace que se venga al pueblo. (Delegado del Ministerio de Educación de Río Negro. Entrevista realizada en Jacobacci, 19/04/06)

Tal como sostiene Ezpeleta (1991, p. 49), “se condena a la exclusión a los niños de un campo clásicamente poco poblado cuyas regiones más pauperizadas se han convertido desde hace mucho tiempo en expulsoras de población”.

Las dificultades más importantes se registran en los niveles Inicial y Medio por ausencia o inestabilidad en la proyección de las instituciones; el sistema público no es capaz de garantizar la educación a niños menores de 6 años como tampoco a quienes finalizan el nivel primario.

En el caso del Jardín de Infantes, en varias localidades y en zonas rurales no hay salas o corren el riesgo de cerrarse por no cumplir con el requisito de cantidad mínima de alumnos.

Resoluciones del Consejo Provincial de Educación establecen el cierre de las salas de cuatro años del jardín que funciona en la escuela rural 132 —denominada de La Parra— y la sala de cinco años de la escuela 135 de Contralmirante Cordero. La argumentación del cese de la actividad en los jardines se debía a que para la apertura se exige un mínimo de 14 alumnos y en la escuela de la Parra asisten 7 niños y en la salita de Cordero 12. (Diario *Río Negro*, 2002, Septiembre 8)¹⁶

Muchísimas veces recibía una demanda de una escuela de Nivel Inicial, pero el consejo ponía esas trabas de la cantidad. Los chicos insistían en ir a la escuela, aunque no tuvieran la edad para llegar, ellos querían llegar igual a la escuela, porque veían a sus hermanos concurrir a la escuela, [...] Lo manifestaba yo como una necesidad pero no tenía los números, yo les decía concretamente que no había número pero que había chicos que lo necesitaban. (Ex directora de la Escuela del paraje Treneta. Entrevista realizada en Allen, 10/11/05)

Tomando como idea central el derecho a la educación y analizándolo desde el Nivel Inicial, se puede afirmar que el jardín es el primer eslabón del sistema educativo y, por tanto, es un paso fundamental para concretar el derecho a la educación de todos y en todos los niveles del sistema. Al respecto, Spakowsky, Label y Figueras (1997, p. 51) señalan que:

El nivel inicial debería asumir una función eminentemente política debido a que es la puerta de entrada al sistema educativo y por ende el primer eslabón hacia la democratización real de la educación [...] Garantizar el derecho que todo niño tiene desde su nacimiento a la educación es un compromiso ante el cual el Estado tiene una responsabilidad indelegable.

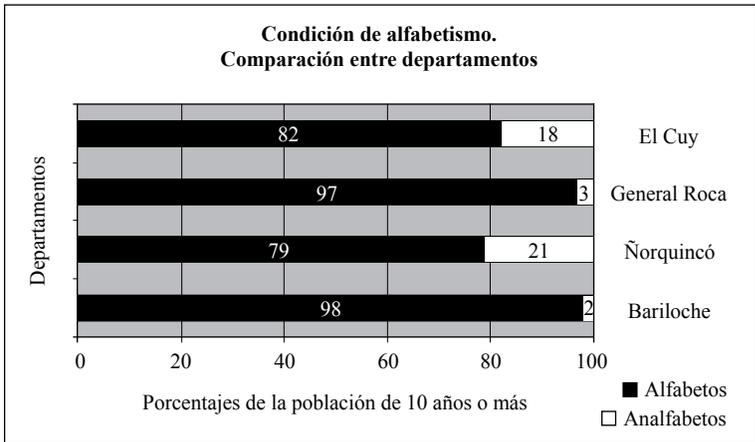
Los datos censales¹⁷ muestran que en el período 1980-1991 la tasa de escolarización de la población de 5 años se incrementó un 26,6% en la Argentina. En algunas jurisdicciones incluso se alcanzó prácticamente la universalización del último ciclo del nivel y esta tendencia mejoró en el período 1991-2001 en estas zonas, mientras que otras aún no alcanzan el 50 % de escolarización de los niños de 5 años. Con respecto a la población de 3 y 4 años, se profundizan las diferencias, ya que en las regiones con poca población y muchas dificultades económicas no hay alternativas educativas para los niños de estas edades.

La permanencia en el sistema

La recuperación de los resultados de diversas investigaciones realizadas sobre el sistema educativo argentino permitiría afirmar que existe una relación recíproca entre el fracaso escolar y las regiones con mayores índices de pobreza. El estudio realizado por Fernández, Lemos y Wiñar (1997) plantea un análisis comparativo en distintas provincias que se integra para describir el panorama educativo hasta 1991 y con algunas proyecciones hacia el final de la década. Como bien expresan estos autores, las desigualdades observadas entre las jurisdicciones también se perciben a nivel intra-jurisdiccional y podrían profundizarse si no se diseñan políticas ajustadas a estas realidades.

La desigualdad aumenta tanto en el Nivel Inicial del sistema educativo como en los superiores, siendo crítica la situación del Nivel Medio. Si bien la escuela primaria resulta más democrática en cuanto al acceso, en los últimos grados comienzan a perfilarse las problemáticas que se remarcarán en los niveles siguientes. Los porcentajes de repitencia y abandono de la escolaridad en el Tercer Ciclo de Educación General Básica son más altos en las zonas periféricas de las ciudades, en el ámbito rural y en las regiones pobres, en las que también aumenta considerablemente el nivel de analfabetismo.

Gráfico A. Provincia de Río Negro. Condición de alfabetismo, comparación entre departamentos. 2001.



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC. *Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001.*

Resulta valioso el Informe publicado en 2004 por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria [INTA] Estación Experimental Agropecuaria [EEA], Bariloche, el cual presenta una reseña sobre el nivel de escolaridad de los productores rionegrinos. El relevamiento efectuado muestra que el 64 % de los productores agropecuarios de la provincia

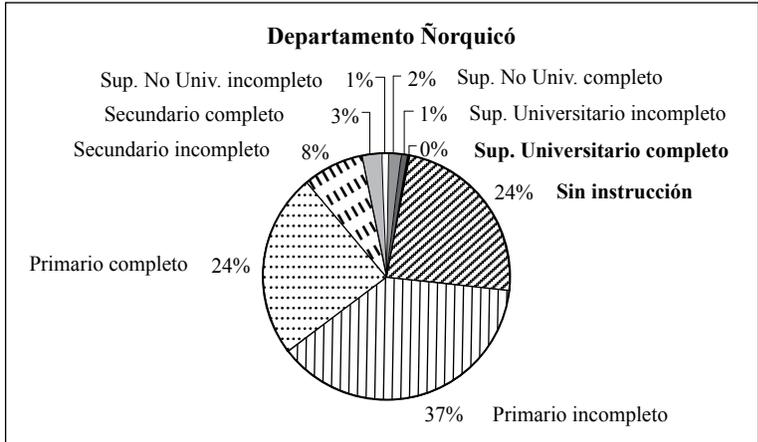
no ha asistido o completado la escuela primaria, los datos más preocupantes se encontraron en las áreas ecológicas de Precordillera, Sierras y Mesetas, Meseta Central y Monte Austral, con cifras que llegan al 80 % de productores¹⁸. A partir del estudio se concluye que existe una estrecha relación entre el nivel de escolaridad logrado y los contextos de pobreza, constituyéndose en variables a considerar al diseñar proyectos de desarrollo.

Si bien el nivel de escolaridad no es una característica propia de la producción o el ambiente, se cree pertinente incluirla como la variable más representativa de las dificultades socio-estructurales que enfrenta cualquier propuesta de desarrollo sustentable en la provincia. Sus niveles se correlacionan tanto con las dificultades que el Estado tiene para llegar e implementar servicios adecuados en las distintas regiones, como con las que los productores tienen para acceder a los mismos. (INTA-EEA, 2004)

En todos los departamentos estudiados los porcentajes más altos de población que no asiste a la escuela se encuentran en la franja etaria de 15 a 17 años. Según datos del censo 2001 en Ñorquincó el porcentaje de población de estas edades que no asiste es del 75 % y en El Cuy del 49,1 %, siendo estos los departamentos con una problemática más evidente. Incluso en los departamentos con mayores porcentajes de asistencia escolar —como es el caso de Adolfo Alsina— aumenta considerablemente la diferencia en estas edades ya que un 13,8 % de jóvenes entre los 15 y los 17 años no asiste a ninguna institución educativa, mientras que entre los 6 a 11 años no asiste el 0,5 %.

Si se analiza el máximo nivel de instrucción de la población de 15 años y más en Río Negro y se consideran los datos extremos, el 23,6 % de la población de estas edades en el departamento Ñorquincó no tiene instrucción¹⁹, el 38 % no concluyó la escuela primaria y solo el 2,8% logró finalizar el secundario; mientras que en el vecino departamento de Bariloche el 3,6 % de la población de 15 años y más no tiene instrucción, el 13,6 % tiene primario incompleto y el 17% terminó el secundario.

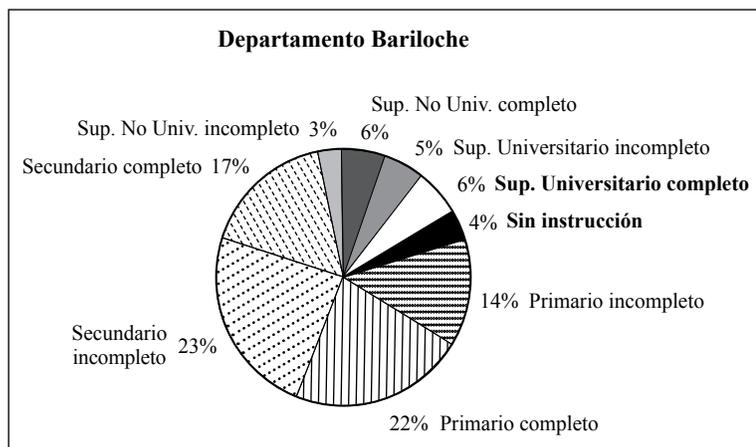
Gráfico B. Población de 15 años o más por máximo nivel de instrucción alcanzado. Provincia de Río Negro, departamento Ñorquincó. Año 2001.



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC. *Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001*.

En los departamentos de la Región Sur es donde se registran los porcentajes más altos de población de 6 a 17 años que no asiste a un establecimiento educativo²⁰. El dato extremo se presenta en Ñorquincó con un 26,9% de la población de estas edades que no asiste. La media provincial es del 5,7% y el porcentaje más bajo corresponde al departamento Adolfo Alsina con el 4,2% de la población de esas edades que no asiste a una institución educativa²¹.

Gráfico C. Población de 15 años o más por máximo nivel de instrucción alcanzado. Provincia de Río Negro, departamento Bariloche. Año 2001.



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC. *Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001*.

Reflexiones para concluir

La Provincia de Río Negro —como otras jurisdicciones del país— presenta diferencias notorias entre algunas de sus regiones, determinadas por las características espaciales, los recursos disponibles y las posibilidades productivas. Las relaciones entre estos aspectos determinan la dinámica sociodemográfica y las condiciones de vida de la población asentada en cada zona. Simultáneamente, hay que considerar la distinción entre el ámbito rural y urbano con sus configuraciones sociales particulares. Tanto la conformación del sistema educativo como su desarrollo también presentan rasgos diferenciados según regiones y ámbitos.

A partir de una breve reseña histórica es posible percibir las continuidades respecto de la fragmentación educativa en la Patagonia y

su relación con el papel desempeñado por el Estado nacional desde el siglo XIX hasta la actualidad. Si bien se han planteado algunas políticas destinadas a disminuir las desigualdades, no se revirtieron los problemas más graves. La población menor a 6 años y la de más de 15 que habita en los márgenes de los centros urbanos importantes, en el campo o en localidades despobladas y empobrecidas no tienen garantizado el acceso —especialmente los niños más pequeños—, la permanencia y el egreso —en particular de adolescentes y jóvenes— del sistema público de educación.

Las políticas educativas no han logrado garantizar el acceso, permanencia con “calidad” y egreso de cada nivel del sistema para ingresar al siguiente con las mismas garantías y posibilidades.

Tal como señala el INTA en su informe resulta imprescindible que desde los organismos responsables de diseñar propuestas de desarrollo se comiencen a considerar como variables de análisis los niveles educativos de la población así como las posibilidades efectivas que tienen o no para elevarlos. Los cambios necesarios para mejorar las condiciones de vida en las regiones y ámbitos descriptos como postergados requieren, indefectiblemente, revisar la configuración del sistema público de educación, ya no en función de las demandas de las instituciones crediticias o de organismos internacionales, sino respondiendo a las necesidades locales y, especialmente, al derecho constitucional de recibir educación que tienen todos los habitantes del país.

Con este trabajo se pretende realizar un aporte para profundizar la reflexión sobre el estado de la educación en la Argentina, ya que la fragmentación y consecuente desigualdad educativa en Río Negro no es un caso aislado; numerosas jurisdicciones comparten la problemática. Comunicar y compartir la información y las interpretaciones que se producen sobre ella es una manera de otorgar voz y reivindicar los derechos de quienes sistemáticamente son “abandonados” por el Estado al estar ausentes en las prioridades de los distintos gobiernos. Se hace indispensable el análisis crítico de la realidad educativa desde la perspectiva de la educación pública como instancia que garantiza o no el efectivo cumplimiento del derecho a la educación.

Muchas escuelas, si los maestros no reclaman la escuela se viene abajo. Y por el movimiento de la gente, por el reclamo de los padres. Porque los padres hicieron mucha movida, no tuvieron empacho en reclamarlo a través de notas, en pedir mejor agua, mejor luz, mejores caminos, siempre lo están reclamando. Esa es la parte de la escuela, la posibilidad de decir y hablar, antes tenían miedo ahora ya perdieron ese miedo, y los mismos niños salen con esa posibilidad de decir lo que piensan, creo que si la escuela no brinda eso, es mejor que la escuela no exista, dar la posibilidad de que el otro piense, que sea consciente de su realidad de cambiar esa realidad [...] una escuela más participativa, más abarcativa, que el contexto social no está afuera, está adentro, las responsabilidades están adentro de la escuela. (Ex directora de la escuela del paraje Treneta. Entrevista realizada en Allen, 10/11/05)

La educación es indispensable para la participación crítica en una sociedad mediando para lograr transformaciones y mejorar las condiciones de vida en el contexto cotidiano de cada comunidad, pero también —y esperanzadamente— puede mediar para que se produzcan cambios sociales más abarcativos y trascendentes que permitan superar las injusticias económicas, políticas y sociales.

Sofiar no es solo un acto político necesario, sino también una connotación de la forma histórico-social de estar siendo mujeres y hombres. [...] No hay cambio sin sueño, como no hay sueño sin esperanza. (Freire, 2005, p. 87)

Notas

- 1 Una primera síntesis fue expuesta en el Foro Mundial de Educación "Educación pública, Inclusión y Derechos Humanos", que se desarrolló en Buenos Aires los días 4, 5 y 6 de mayo de 2006.
- 2 Al utilizar información estadística para elaborar estas caracterizaciones de la población es necesario, como sostiene Montes (2004, p. 48), considerar el carácter provisional de los análisis acotados a lo que los datos muestran. "Si bien la información cuantitativa nos permite ponderar o dimensionar algunos fenómenos, es insuficiente para dar cuenta de problemas complejos [...]".

- 3 Se consultaron las siguientes publicaciones del Instituto Nacional de Estadística y Censo [INDEC]: *Anuario Estadístico de la República Argentina 2004; Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. Serie 4, Resultados Temáticos 4.2 *La educación en la Argentina; Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*, Serie 2, Resultados Generales N° 16 Provincia de Río Negro.
- 4 Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa [DINIECE]. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaría de Educación. Red Federal de Información Educativa.
- 5 Se hace referencia al proyecto *Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas*. Universidad Nacional del Comahue, 2003-2006.
- 6 Datos del Proyecto citado.
- 7 Según Torres (citado en Fernández, Lemos y Wiñar, 1997, p. 85) "las relaciones sociales y estructurales interactúan de modo tal que la 'estructura espacial' no debe ser vista solamente como la arena en la cual la vida social se desarrolla, sino como el medio a través del cual las relaciones sociales se producen y reproducen".
- 8 Se utiliza el término 'servicio' por ser el más difundido en la actualidad pero no se acuerda con la lógica economicista en la que se sustentan los discursos que habitualmente lo contienen. Cabe aclarar que el concepto es definido comúnmente como 'prestación para satisfacer alguna necesidad', pero —analizado desde la perspectiva del estudio de las políticas educativas— puede tener otras connotaciones. En este sentido, Angulo Rasco (1999) interpreta que distintas medidas concretadas en las últimas décadas en relación con los procesos educativos se resumen en una "traducción mercantilista" de la educación.
- 9 Se consideran tres indicadores: población en viviendas deficitarias, hogares con hacinamiento crítico, jefe de hogar sin instrucción o con primaria incompleta como máximo nivel.
- 10 Son las localidades más importantes de los departamentos de Bariloche, Adolfo Alsina y General Roca, respectivamente.
- 11 *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. 2001*. NBI [Necesidades Básicas Insatisfechas] definidas según la metodología utilizada en *La pobreza en la Argentina* (serie Estudios INDEC, N° 1, Buenos Aires, 1984). Los hogares con NBI son los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:
 - Hacinamiento: hogares con más de tres personas por cuarto.
 - Vivienda: hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, pieza de hotel o pensión, casilla, local no construido para habitación o vivienda móvil, excluyendo casa, departamento y rancho).
 - Condiciones sanitarias: hogares que no tienen ningún tipo de retrete.
 - Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
 - Capacidad de subsistencia: hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado, cuyo jefe no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria.
- 12 Con aportes de Barco, S. y Mango, M. (1999) Bases constitucionales y legales de la educación en la Provincia de Río Negro. En S. Vior (Dir.), *Estado y educación en las provincias* (pp. 159-223). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- 13 *Ibíd.*

- 14 Kloster (2003-2006). *Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas* (Proyecto de Investigación). Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Humanidades.
- 15 Se desempeñaba como Jefe de Asesores del ex-ministro de Economía Fernández durante el gobierno de Carlos Menem.
- 16 *Padres impiden el cierre de dos Jardines de Infantes*. (2002, 8 de septiembre). *Río Negro* [Versión electrónica]. Extraído del sitio Web www.rionegro.com.ar/arch200209/r08s03.html.
- 17 Instituto Nacional de Estadística y Censo. *Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda* (1980, 1991 y 2001). Buenos Aires.
- 18 Los mapas presentados en este análisis han sido elaborados por el Laboratorio de Teledetección-Sistema de Información Geográfica SIG, INTA-EEA, Bariloche, basándose en el Sistema Regional de Soporte de Decisiones, Provincia de Río Negro.
- 19 "Sin instrucción incluye nunca asistió e inicial". Instituto Nacional de Estadística y Censo (2004). *La educación en Argentina*. Serie 4. Buenos Aires.
- 20 El 92,19% de estas personas asistió alguna vez, esto muestra el alto nivel de desgranamiento en el sistema educativo.
- 21 Datos del Censo 2001. Instituto Nacional de Estadística y Censo (2004). *La educación en Argentina*. Serie 4. Buenos Aires.

Bibliografía

- Barco, S. y Mango, M. (1999). Bases constitucionales y legales de la educación en la provincia de Río Negro. En S. Vior (Dir.), *Estado y educación en las provincias*. Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 159-223.
- Braslavsky, C. (1983). Estado, burocracia y políticas educativas. En J. C. Tedesco, C. Braslavsky y R. Carciofi, *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 75-174.
- Ezpeleta, J. (1991). *Escuelas y Maestros. Condiciones del trabajo docente en Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Fernández, M., Lemos, M. y Wiñar, L. (1997). *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Freire, P. (1992/2005). *Pedagogía de la Esperanza. Un reencuentro con la Pedagogía del oprimido*. Primera Reimpresión. Buenos Aires: Siglo XXI.

- García, L., Manzione, M. y Zelaya, M. (2003). *Clases de la cátedra Política y Administración de la Educación. Licenciatura de Articulación en Educación Inicial*. Extraído en abril de 2003 del sitio Web de Humanas Virtual: <http://www.humanasvirtual.edu.ar>.
- Hosne, R. (1998). *Barridos por el viento. Historias de la Patagonia desconocida*. Buenos Aires: Planeta.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2004). *Anuario Estadístico de la República Argentina*. Primera Edición. [Versión electrónica]. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- (2004). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. Serie 4, Resultados Temáticos 4.2, La educación en la Argentina. [Versión electrónica]. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- (2004). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. Serie 2, Resultados Generales N° 16, Provincia de Río Negro. [Versión electrónica]. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-Estación Experimental Agropecuaria Bariloche (2004). Extraído el 21 de julio de 2005 del sitio Web <http://www.inta.gov.ar/bariloche/index.htm>.S/t.
- Kloster, E. (2003). *Dinámica económica y sociodemográfica, redistribución y movilidad territorial de la población de Río Negro en las dos últimas décadas*. Proyecto de Investigación. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue, Facultad de Humanidades, Departamento de Geografía.
- (2005). Análisis comparativo de la evolución, la distribución y la estructura de la población de las provincias de Río Negro y Neuquén en la última década. *Boletín geográfico*, 26, 75-89.
- Montes, N. (2004). Adolescentes y jóvenes en contexto. El marco cercano: la familia, y el marco amplio: los otros. En G. Tiramonti (Comp.), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial, pp. 47-72.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-Centro de Estudio de Estado y Sociedad.

□ Losso, Mariela

Padres impiden el cierre de dos Jardines de Infantes (2002). *Río Negro*. [Versión electrónica]. Extraído el 8 de septiembre de 2002 del sitio Web www.rionegro.com.ar/arch200209/r08s03.html.

Santos, M. (1988). *Metamorfoses do espaço habitado*. San Pablo: Editora Hucitec.

Spakowsky, E., Label, C. y Figueras, C. (1997). *La organización de los contenidos en el Jardín de Infantes*. Buenos Aires: Colihue.

Teobaldo, M. y García, A. (2002). *Actores y Escuelas. Una historia de la educación de Río Negro*. Buenos Aires: Geema.