

---

# **El gobierno de la educación en Neuquén**

*Las autoridades provinciales, el gremio docente y  
la cuestión educativa en 1997*



**Irene María Buchter**

**Ciencia Política**

**Universidad del Salvador**

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Buenos Aires 2008**

---

**Índice:**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>CAPÍTULO 1: ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS</b>	<b>6</b>
1-¿Qué entendemos por política publica? ¿De que hablamos cuando nos referimos a una política educativa?	6
2-Aspectos metodológicos	8
<b>CAPÍTULO 2: LOS 90 COMO ESCENARIO DEL PROBLEMA EDUCATIVO</b>	<b>11</b>
1-El contexto nacional.	12
1.1-La reforma económica y política.	12
1.2-La reforma educativa.	15
2-El contexto provincial	19
<b>CAPÍTULO 3 : LOS ACTORES</b>	<b>23</b>
1-El gobierno provincial	24
1.1-El gobierno y el partido: dos actores indisociables.	24
1.2-Un poco de historia.	25
1.3-El sistema de partido provincial.	26
1.4-¿Cuáles eran los recursos de poder con los que contaba el gobierno neuquino?	27
2-La Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN).	30
2.1- ATEN y su estructura organizativa.	30
2.2- ¿Con que herramientas de poder contaba el sindicato?	31
3-La sociedad neuquina y su influencia en el comportamiento de los dos actores.	33
<b>CAPÍTULO 4: LA GRAN HUELGA</b>	<b>36</b>
1-El conflicto: el nudo y su desenlace	37
1.1-¿Cuáles fueron las causas que suscitaron el enfrentamiento?	37
1.2-Crónica del conflicto.	39
2-Los resultados del enfrentamiento	46
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>56</b>
<b>FUENTES HEMEROGRÁFICAS</b>	<b>58</b>
<b>SITIOS INSTITUCIONALES</b>	<b>59</b>

## Introducción

Inicialmente, el presente trabajo buscaba reflexionar acerca de las principales causas por las cuales la Ley Federal de Educación no había sido implementada en la provincia de Neuquén, y para ello partía del supuesto de que dicho fracaso se debía a la fortaleza que poseía y que aun posee, la Asociación de Trabajadores de la Educación de Neuquén (ATEN). Pero luego de mi primer entrevista y tras la lectura de un texto de Axel Rivas titulado “Gobernar la educación” empecé a comprender que éste supuesto no resultaba suficiente y de ese modo surgieron interrogantes tales como ¿Podían identificarse en la provincia del Neuquén indicios que permitieran reconocer la existencia de una política educativa? ¿Resultaba posible hablar de una política educativa provincial?

Siguiendo la definición esbozada por Mitchell Dean, “el gobierno abarca cualquier actividad mas o menos calculada y racional, llevada adelante por una multiplicidad de autoridades y agencias, que emplean una variedad de tecnologías y formas de conocimientos, intentando moldear la conducta al trabajar sobre nuestros deseos, aspiraciones, intereses y creencias, para definidos pero cambiantes fines y con una diversidad de realmente impredecibles consecuencias, efectos y resultados” (Dean, 1999:11).

Si bien esta definición puede ser considerada un tanto vaga, debido a la complejidad resultante de medir las aspiraciones, intereses o deseos de la población, nos permite identificar algunos indicadores para definir el término gobierno. Nos referiremos entonces con dicho concepto, a la destreza que tienen las autoridades para ejercer control sobre un área determinada, en este caso, la educativa, mediante la utilización de un cierta cantidad de recursos, buscando ordenar y organizar dicha esfera, alterando y modificando las prácticas existentes. Las autoridades llevarán adelante sus decisiones, sus políticas educativas intentando transformar el sistema que se encuentre vigente, como así también, las actitudes de las personas que conforman una población. En la mayoría de los casos implementar dichas reformas implica la necesidad de diseñar un proyecto a largo plazo, de modo que, la idea de gobierno de la educación no debe confundirse con la de administración de la educación, ya que el primero debe exceder el mandato gubernamental.

El término política pública y más precisamente, el de política educativa, resulta a lo largo del trabajo de suma importancia, ya que es el punto desde el cual se partió para analizar nuestro objeto de estudio. Estas son el conjunto de decisiones que toma un

gobierno sobre un área determinada. Decisiones de actuar frente a una demanda social que requiere una solución.

Hechas las siguientes aclaraciones, y volviendo al supuesto inicial, es conveniente aclarar que este surge porque lo se observa a lo largo del conflicto que se tuvo como objeto de estudio, es una especie de marcha y contramarcha en cuanto a las decisiones que tomaba el gobierno en lo referente al área educativa. La implementación de una nueva norma, que propiciara cambios significativos, dependía en gran medida de la magnitud de reacción del gremio, es decir, de la postura que adoptara el único sindicato en respuesta al accionar del gobierno central. Si bien fue abordado solo un caso en el cual el gremio y el gobierno se enfrentan, el patrón de lo que sucede en el mismo se repite en el tiempo, variando quizás, la intensidad con la que los actores se enfrentan. Pero ¿era solo la reacción del sindicato la que generaba que el gobierno desistiera de implementar reformas dentro de la arena educativa, o existían otras causas?

Fue así como, a pesar de que continuaría sosteniendo que la decisión de implementar la ley había sido desestimada por el gobierno dado los conflictos que suscitaría con el gremio, comencé a reflexionar acerca de la existencia o no de un proyecto educativo que tuviera como objetivo la implementación de dicha ley.

Teniendo como guía algunos de estos interrogantes ¿Qué sucede en Neuquén con la implementación de política educativa? ¿Existen señales en cuanto a la acción de los gobernantes, que permiten reconocer un claro proyecto educativo? ¿Quiénes se encargan de implementarlas?, inicié el siguiente escrito.

En el transcurso del mismo sostuve la siguiente hipótesis: Se observa en la provincia de Neuquén una falta de diseño en cuanto a la política educativa, es decir, una falta de planificación dentro de la arena de la educación. Se cree que esto se debe por un lado, a la fortaleza gremial y por el otro a los altos costos políticos que significa oponerse a los docentes, lo cual genera una inclinación reticente a intervenir en los asuntos educativos. Es decir que, no se observan entre las acciones de los gobernantes señales concretas que nos permitan referirnos a un gobierno de la educación, a la presencia de una política educativa coherente dentro la provincia que pueda implementarse adecuadamente, y que dicha ausencia se debe en gran parte a los conflictos gremiales que significarían realizar dicha tarea.

Parte de mi hipótesis coincide con los argumentado por mi primer entrevistado<sup>1</sup> y con lo afirmado por Axel Rivas en el trabajo anteriormente citado, esto es que, el gobierno adopta un política de *dejar hacer*, de no intervenir claramente en las cuestiones educativas, de “*desgobierno*” de la educación, evidenciada en la no implementación de la Ley de Federal de Educación.

Este trabajo intenta demostrar que la modalidad de accionar del gobierno, se debe en parte al alto grado de presión gremial, a la fortaleza que tiene el mismo para oponerse a una decisión del gobierno y a que, en caso de querer modificar de algún modo el sistema educativo, este último deberá estar dispuesto a involucrarse en un conflicto social con altos costos políticos.

Para poder corroborar empíricamente mi hipótesis, analicé un caso paradigmático en el cual se enfrentaron, por un prolongado período de tiempo, las autoridades provinciales y el gremio docente. Me estoy refiriendo al que, a mi modo de entender, constituyó uno de los mayores conflictos docentes al que tuvo que hacer frente el gobierno del Movimiento Popular Neuquino, durante los meses de marzo y abril de 1997. El mismo surgió por oposición a la implementación de la Ley Federal de Educación N°24195, sancionada en 1993 y como un modo de resistencia frente a la reducción salarial.

Antes de comenzar con el trabajo considero preciso aclarar que la elección de la provincia de Neuquén no fue aleatoria, si no que por el contrario, se realizó debido a algunas características que posee la misma y que la transforman en un objeto de estudio de sumo interés.

En primer lugar, se tuvo en cuenta el particular sistema de partidos que posee la provincia. El mismo cuenta con la presencia de un partido provincial que resultó vencedor en las elecciones provinciales de las últimas cinco décadas, siendo el único que gobernó la provincia durante períodos democráticos.

Por otro lado, el partido gobernante en la mayoría de los casos no estableció alianzas con partidos de alcance nacional y en muchos otros, se encontró en franca oposición con el que ocupara los máximos cargos en el país<sup>2</sup>.

En segundo lugar, y más allá de la característica partidaria provincial, resulta llamativo el alto porcentaje de docentes sobre el total de empleados públicos, es decir que, la

<sup>1</sup> Carlos Maravankin vocal del CPE durante el mandato de Felipe Sapag

<sup>2</sup> El caso del gobierno de Jorge Omar Sobisch resulta una excepción debido a que durante su mandato existió un claro acercamiento al partido Justicialista.

población relacionada con el sistema educativo sobre la cantidad de empleados estatales, es muy significativa. A esto se suma que aproximadamente el 50% de los trabajadores de la educación se encuentra afiliado al gremio docente y participa activamente de las actividades del mismo.

Por último no puede dejarse de lado el vínculo que me une a la provincia de Neuquén.

El trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos se realizaron algunas aclaraciones conceptuales y fueron comentadas de manera sucinta las herramientas metodológicas utilizadas a la hora de elaborarlo.

En el segundo capítulo se intentó describir el contexto en el cual la cuestión educativa se convierte en relevante e ingresa a la agenda de gobierno, analizando en paralelo dos planos diferentes, el nacional y el provincial. Por lo tanto, en la primera sección del capítulo se abordaron los principales indicadores de la reforma del Estado que llevó adelante el gobierno central durante el período de estudio, y como ésta también alcanzó la esfera de la educación. Luego, en una segunda sección, se explicita como se vivió dicho proceso dentro de la provincia del Neuquén.

El capítulo tres tuvo como objeto esbozar las particularidades de los dos actores más importantes a tener en cuenta, el Movimiento Popular Neuquino (MPN) y el sindicato docente (ATEN). Se podrán observar también, algunos comentarios acerca de las características de la sociedad neuquina, ya que la misma, además de participar activamente en el conflicto, modela y otorga peculiaridades a los actores anteriormente mencionados.

La cuarta parte del trabajo fue dedicada a la descripción de los pormenores de nuestro caso de estudio, buscando dar cuenta de cómo actuaron los actores en torno a la cuestión educativa, que recursos desplegaron y que repercusiones políticas y sociales generó ese modo de proceder.

Finalmente en el último apartado se plasmaron las conclusiones del trabajo.