

## **Hacia una evaluación de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Rio Negro en la post convertibilidad**

Soledad A. Pérez

CONICET-FUNDACIÓN BARILOCHE- UNRN

Celeste Ratto

IIDYPCA/CONICET-UNRN

La noción de ciudadanía implicada en toda forma de representación política está asociada tanto a la idea de derechos individuales como a la pertenencia comunitaria. No se trata simplemente de un marco legal constituido por un conjunto de derechos y responsabilidades sino que involucra también una dimensión identitaria, ligada al sentimiento de pertenencia a una comunidad política.

El proceso de construcción de la ciudadanía tiene lugar en la esfera pública, es dinámico y continuo, no se da de una vez y para siempre, se va transformando. En sociedades heterogéneas, en las cuales conviven fuertes desigualdades la eficacia de ese marco jurídico fundamental a lo largo del territorio y a través de distintos grupos sociales pone en cuestión el sentido de pertenencia a dicha comunidad y al mismo tiempo, manifiesta las características que asume la democracia.

En el presente trabajo, al hablar de ciudadanía, no estamos adoptando una acepción restringida, que homologa ciudadanía a electorado, o a su expresión a través de organizaciones sociales, partidarias, o corporativas. Consideramos que la actividad ciudadana o el despliegue de la ciudadanía constituyen la esencia de la política democrática, esta vida no podría transcurrir sin un dispositivo institucional, pero ella no se encuentra encriptada en su interior, de ahí que ese dispositivo no sea definitivo y universal, sino que esté sujeto a transformaciones.

Dichos cambios, en ocasiones responden a presiones de grupos de ciudadanos, que en cierto modo “empujan” los límites que definen las condiciones de pertenencia a una sociedad y en el mismo movimiento, redefinen a la misma democracia. Tal es así que gran parte de los cambios institucionales experimentados en los últimos años, fueron resultado de iniciativas de los ciudadanos, emergieron desde abajo y lograron cristalizarse adquiriendo un marco legal o institucional. De ahí que resulte importante estudiar a la democracia partiendo del análisis de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, evaluando el alcance efectivo de los derechos. En función de que la distribución de los derechos no es uniforme, es fundamental indagar acerca de qué modo/s en una comunidad política, la ciudadanía se hace efectiva. Dicha indagación resulta compleja, por distintos motivos. Unos, vinculados a la accesibilidad a los datos y otros relacionados con características propias de los derechos. En el primer sentido, a la falta de datos que históricamente caracteriza a la provincia de Río Negro en general, se agrega la falta de información a escala local, que permita visibilizar las asimetrías en los niveles de satisfacción de los derechos. En cuanto a los derechos su multidimensionalidad, interdependencia, interrelación y los procesos de ampliación y transformación de los mismos complejizan aún más el análisis.

Realizadas estas aclaraciones, en el presente trabajo de carácter exploratorio, nos proponemos realizar un aporte al estudio de la ciudadanía argentina, con el objetivo de evaluar su alcance y su vigencia específicamente en la provincia de Río Negro. Puntualmente, nos proponemos establecer el fenómeno (Merton, 1987) sobre el alcance de la ciudadanía en dicha provincia. Las conclusiones están dirigidas a abonar el análisis de las condiciones que permiten un ejercicio pleno de la ciudadanía en una sociedad caracterizada por la territorialización de las asimetrías y la heterogeneidad social.

Si bien al hablar de los derechos que moldean la condición de ciudadanía hay quienes distinguen entre aquellos considerados como de primera generación (civiles y políticos) y los de segunda generación (económicos, sociales y culturales) entendemos que el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos es inalcanzable en un contexto de insatisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y están interrelacionados (Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993). Al afirmar esto nos referimos a la imposibilidad de establecer una jerarquización de derechos, relegando algunos para promover otros; entendemos que

especificar el alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye una herramienta clave para el empoderamiento y la construcción de condiciones de posibilidad para la realización de los derechos civiles y políticos.

¿Qué ocurre entonces en sociedades en donde las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía se distribuyen heterogéneamente? ¿Cuáles son las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro? ¿Esas condiciones se modificaron a partir de la postconvertibilidad? ¿Cuáles y cómo se manifiestan las asimetrías en el ejercicio de la ciudadanía? ¿En qué áreas se registran?

Atendiendo a estas inquietudes teóricas, metodológicas y porqué no también políticas, entre los objetivos centrales de este trabajo nos proponemos:

- a) Obtener un relevamiento inicial acerca de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en Río Negro.
- b) Evaluar si esas condiciones cambiaron y en qué grado luego de la caída de la convertibilidad.
- c) Evaluar la existencia de asimetrías en el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro.

#### Aproximación teórica a la noción de ciudadanía

Si se rastrea a lo largo de la teoría política clásica y contemporánea, podemos encontrar distintos modelos de ciudadanía. Siguiendo a Max Weber (1944) los primeros dos antecedentes están relacionados, por un lado con la democracia ateniense, en la cual el ideal de ciudadanía se comete a partir de un ciudadano activo (Homo Politicus) que se realiza mediante su participación en la esfera de los asuntos públicos. Por otro lado, la democracia romana nos lega un Homo Economicus definido por un status jurídico de derechos y deberes. Este esquema jurídico encargado de resguardar las garantías individuales será el que permitirá el surgimiento de la esfera privada en donde el ciudadano podrá concretar sus intereses económicos. A partir de estos antecedentes y en el marco de la teoría política contemporánea, fueron formulados 4 modelos de ciudadanía. El primer modelo se corresponde con la noción de ciudadanía liberal, en donde los ciudadanos son fundamentalmente libres e iguales. El ideal de ciudadanía se logra

mediante la cooperación de todo ciudadano en la sociedad democrática cuyas instituciones deben favorecer la libertad e igualdad de todos (Rawls 1979). Luego en el modelo de ciudadanía libertaria Nozick nos propone un modelo de Estado mínimo que garantice la seguridad de todos sus ciudadanos, considerados como clientes. "Sólo es legítimo un Estado mínimo, cualquier otro más extenso, lesiona y viola los derechos del hombre" (Nozick 1988). Así, las personas libres e inviolables se convierten en clientes de una agencia de protección o Estado mínimo que protege sus derechos individuales y pertenencias. A diferencia de los modelos liberal y libertario, el tercer modelo de ciudadanía republicana parte de una noción de ciudadanía activa, retomando el ideal de la democracia ateniense de participación en los asuntos públicos como esfera básica de realización humana. Así, Habermas (1981) a través de su teoría de la acción comunicativa entiende que el status de ciudadano libre e igual surge fundamentalmente de los derechos políticos de comunicación y participación política, aunque para que dicho status sea posible es necesaria la existencia de otras categorías de derechos. En tal sentido, la autonomía privada y la autonomía pública del ciudadano son co-originarias. En este modelo el ideal de ciudadanía se constituye a partir de un ciudadano que participa en los procesos democráticos deliberativos, decidiendo las condiciones de la convivencia de la comunidad.

Por último, la ciudadanía comunitaria surge principalmente como crítica a la concepción liberal de la ciudadanía. La ética procedimental y la razón instrumental que la ciudadanía liberal impone, llevan a la pérdida de las libertades. Frente al individualismo liberal este modelo rescata la idea de comunidad en tanto grupos humanos con ciertas características comunes que permiten la identificación entre sus miembros. Esta idea de comunidad se construye sobre la base de la tolerancia, el reconocimiento y respeto de las diferencias. En este modelo el ideal de ciudadanía no sólo se basará en los principios universales de iguales derechos para todos los miembros de la comunidad política, sino que también debe incluir las demandas de reconocimiento e igual valor de todos los grupos diferentes que forman la comunidad política (Taylor 1991).

Como sostiene Beneitez Romero (2004), más allá de las diferencias que estos 4 modelos representan es posible encontrar un claro punto de acuerdo basado en la definición de la ciudadanía como pertenencia a una comunidad política. Los elementos que definen esa condición política han variado a lo largo del tiempo y de las tradiciones teóricas. En general los

modelos de ciudadanía refieren a formas diferentes de entender la vinculación del ciudadano con la organización política democrática de la que son miembros. Podemos generalizar diciendo que algunos retoman la noción de la democracia romana en la cual se supone un ciudadano más bien pasivo y frente al cual se crea un entramado jurídico que garantice los alcances de la esfera privada. Con lo cual el acento estará puesto en las características institucionales formales que permitan la realización de las libertades individuales. Otras definiciones en cambio pondrán el acento en la figura de ciudadano más activo que se realiza en la esfera pública retomando el ideal de la democracia ateniense. Aquí se busca generar espacios que garanticen la efectiva participación y toma de decisiones por parte de los ciudadanos.

Será Thomas H. Marshall, quien en 1950 arribará a una de las definiciones más extendidas de la ciudadanía. Según este autor la ciudadanía es aquel status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros de pleno derecho de una determinada comunidad. Distingue así tres ámbitos fundamentales de la ciudadanía: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. El ámbito civil abarca los derechos relativos a la libertad individual (libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a la posibilidad de suscribir contratos, y el derecho a la justicia). Las instituciones que garantizan estos derechos son los tribunales de justicia. El ámbito político se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política o como elector de sus miembros. Aquí las principales instituciones son las instituciones de gobierno como el parlamento o las juntas de gobierno locales. Por último, el ámbito social abarca tanto el derecho a un modicum de bienestar económico y seguridad como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas con estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales. Marshall creía que a partir del reconocimiento de los derechos sociales del ciudadano se estaba asistiendo a la última fase de evolución de la ciudadanía pudiéndose hablar ya de ciudadanía plena.

En tal sentido, la incorporación de los derechos sociales a la noción de ciudadanía abre toda una nueva serie de debates en torno al alcance de dicha condición. Como hemos visto cualquier definición de ciudadanía exige la existencia de un entramado jurídico que defina las condiciones de pertenencia a una comunidad política, dotando a cada uno de sus miembros

con derechos, libertades y obligaciones. Ahora bien, para que esa ciudadanía exista efectivamente se necesita de un estado-nación que garantice la eficacia de ese marco jurídico sobre todo su territorio. Esa eficacia se basa en una expectativa muy extendida, confirmada por la evidencia ejemplarizante, de que, de ser necesario, la autoridad central investida con los poderes pertinentes hará cumplir esa ley (O'Donnell 1993). De esta forma, se garantiza la igualdad a todos los miembros de una nación en términos de ciudadanía, lo cual se vuelve crucial para el ejercicio de los derechos políticos que permiten el funcionamiento de la democracia. Como destaca O'Donnell (1993), desde la academia muy a menudo se da por sentado que existe un alto grado de homogeneidad en el alcance, tanto territorial como funcional del entramado jurídico que define las condiciones de ciudadanía. No se suele plantear si dicho entramado tiene la misma eficacia a lo largo de todo el territorio nacional y a través de todos los estratos sociales existentes. Pero como el mismo autor señala, en ningún país se ha alcanzado por completo el ideal de la «igualdad ante la ley». La situación empeora cuando nos referimos a países en vías de desarrollo cuyas condiciones sociales, jurídicas y económicas, varían en gran medida a lo largo de sus territorios. En muchas de esas democracias emergentes la eficacia del orden jurídico y la autoridad que de él emana se desvanece en cuanto uno se aleja de los centros urbanos nacionales. La pregunta que surge entonces es ¿Qué ocurre cuando la eficacia de la ley se extiende muy irregularmente a través del territorio y de las relaciones sociales que supuestamente regula? ¿cuáles son las condiciones que permiten un ejercicio pleno de la ciudadanía en sociedades caracterizadas por altos grados de heterogeneidad social y territorial?

En tales situaciones en las cuales no existe una legalidad eficaz de un estado democrático, en todo el territorio y en todos los estratos sociales, surge una merma importante de las condiciones para el ejercicio de ciudadanía. Un estado que no es capaz de hacer valer su legalidad sustenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía (O'Donnell 1993). Los aportes que pretendemos generar, no sólo producirán conocimiento sobre un área poco explorada por las ciencias sociales como es la provincia de Río Negro, sino que fundamentalmente se colaborará en el estudio de la democracia y ciudadanía argentina. Con este trabajo apuntamos a desentrañar uno de los problemas centrales de los países en desarrollo que es cómo se articula la noción de democracia y ciudadanía en sociedades

heterogéneas, con marcadas desigualdades y con una distribución muy dispar de su población a lo largo del territorio.

#### Antecedentes del estudio de la provincia de Río Negro

En las situaciones en las cuales los Estados son ineficaces a la hora de asegurar la legalidad en todo su territorio y a lo largo de los sectores sociales, se crean esferas de poder autónomas, regidos por valores fuertemente anti-democráticos (O'Donnell 1993). Esos territorios que quedan fuera del alcance de la ley se constituyen como sistemas de poder privado o privatizado, donde no tienen vigencia muchos de los derechos y garantías de la legalidad democrática, atentando contra la condición básica de ciudadanía. La ciudadanía de baja intensidad adquiere diversas formas de expresión que entre las que se destacan distintas desigualdades. Empíricamente suelen traducirse en distintas formas de discriminación, y una disparidad extrema en la distribución de los recursos no sólo económicos sino también civiles, políticos y sociales. Ello produce una paradójica situación en la cual bajo un concepto de ciudadanía universalizado (pues se basa en principios universales y atraviesa distintos regímenes políticos y tradiciones culturales) que se aplica a todo el territorio nacional, conviven distintas y solapadas formas de exclusión (Balibar, 2013). Las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la Argentina se erige sobre una gran heterogeneidad y desigualdad regional. "La realidad regional argentina permite constatar un proceso de conformación desigual, en donde conviven ámbitos territoriales notoriamente heterogéneos" (Cao H., Favaro O. y Luorno G. 2003). Los registros demográficos y de desarrollo socioeconómico son ostensiblemente diferentes. Por ejemplo mientras las áreas centrales (provincias pampeanas) concentran 63% de población y el 75% del producto bruto interno en un 20% de superficie; las áreas despobladas - en las cuales se encuentra la provincia de Río Negro - concentran un 7% de población y un 7% de PBI en un 35% de superficie.

Esas desigualdades también se registran al interior mismo de cada provincia. En la provincia de Río Negro, las profundas diferencias existentes entre regiones, ciudades y al interior de las mismas, conllevan asimetrías respecto de las condiciones de posibilidad para el ejercicio de la ciudadanía, denotando de esta forma falencias al momento de asegurar la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos.

Un estudio llevado adelante por Escolar y Villarino (2004) sobre las provincias de Río Negro y Neuquén confirma la desigualdad en términos de distribución poblacional, económica y electoral.

Estas disparidades suelen tener su correlato en materia política. Luego de analizar el impacto de los procesos de ajuste y reforma económica sobre el aumento de la vulnerabilidad social en la ciudad de Viedma y Cutral Có, Coniglio y Guerrero (2001) concluyen que tales sitios pertenecen a sistemas políticos que podríamos caracterizar por el cesarismo político y por una baja intensidad de ciudadanía. En el mismo sentido, Favaro y Luorno (2005) describen el escenario político rionegrino durante el período que se extiende entre 1983 y 2003 como caracterizado por la “hegemonía excluyente” de la UCR. Ese entramado político fue el que moldeó y permitió que se produjeran “el deterioro en el sistema de salud y educativo, la des-industrialización, los bolsones de pobreza, la desarticulación provincial”. Desde el lado de la ciudadanía, la participación política y social en Río Negro ha evidenciado también rasgos heterogéneos. En cuanto a la participación política tradicional en los partidos políticos, según el informe de la Cámara Nacional Electoral en la provincia de Río Negro el nivel de afiliación partidaria está 4 puntos por debajo del promedio nacional. En cuanto a los sujetos sociales y sus acciones de protesta, Favaro, Luorno y Cao(2006) observan que las acciones de protesta de Río Negro se han caracterizado por ser discontinuas y desarticuladas lo cual suele asociarse a la desigual distribución poblacional y económica (Favaro, Luorno y Cao, 2006). Así, la sociedad civil de la provincia de Río Negro presenta características políticas distintivas en la Patagonia, asociadas a lo que Silvio Winderbaum denomina la “fragmentación territorial organizada” rionegrina. (Winderbaum 2006; Masés y Rafart2003a; Masés y Rafart 2003b).

### Aproximándonos al análisis del alcance de la ciudadanía en Río Negro

Tal como señalamos anteriormente, el término ciudadanía involucra variaciones, más allá de las cuales es posible sostener que alude a un espacio de individuos dotados de derechos o que pugnan por el reconocimiento de los mismos y que construyen en dicho proceso vínculos asociativos e identitarios cambiantes.

Así las cosas, ,el ejercicio de evaluación de las condiciones para ejercicio de la ciudadanía, involucra una multiplicidad de dimensiones. De ahí, que sea ineludible realizar un recorte. En



función de los datos accesibles a partir de informes oficiales, analizaremos datos estadísticos provistos por el INDEC y Unicef, el INADI (mapa de discriminación de la provincia) y complementaremos dichos datos cuantitativos con señales de progreso cualitativas, a partir de los informes de la defensoría del pueblo de la provincia de Río Negro.

Las primeras fuentes citadas permitirán evaluar el acceso a derechos tales como el derecho a la educación y a la salud, y una aproximación a derechos económicos, sociales y culturales involucrados en las mediciones de necesidades básicas insatisfechas, siendo dicha información complementada con los informes de la Defensoría del Pueblo de la provincia, ya que a partir de las denuncias y actuaciones de oficio de esta dependencia es posible observar las modalidades que adquiere la vulneración de derechos, invisibilizadas tras las cifras estadísticas que en términos de cobertura suelen pintar cuadros alentadores.

Finalmente, y en virtud de que tal como señalamos, la noción de ciudadanía involucra una dimensión identitaria, vinculada al sentido de pertenencia a una comunidad política, analizaremos el mapa de discriminación de RN con el objetivo de conocer qué grupos sufren por la puesta en cuestión de su pertenencia mediante actos discriminatorios.

### Necesidades Básicas, Educación y Salud

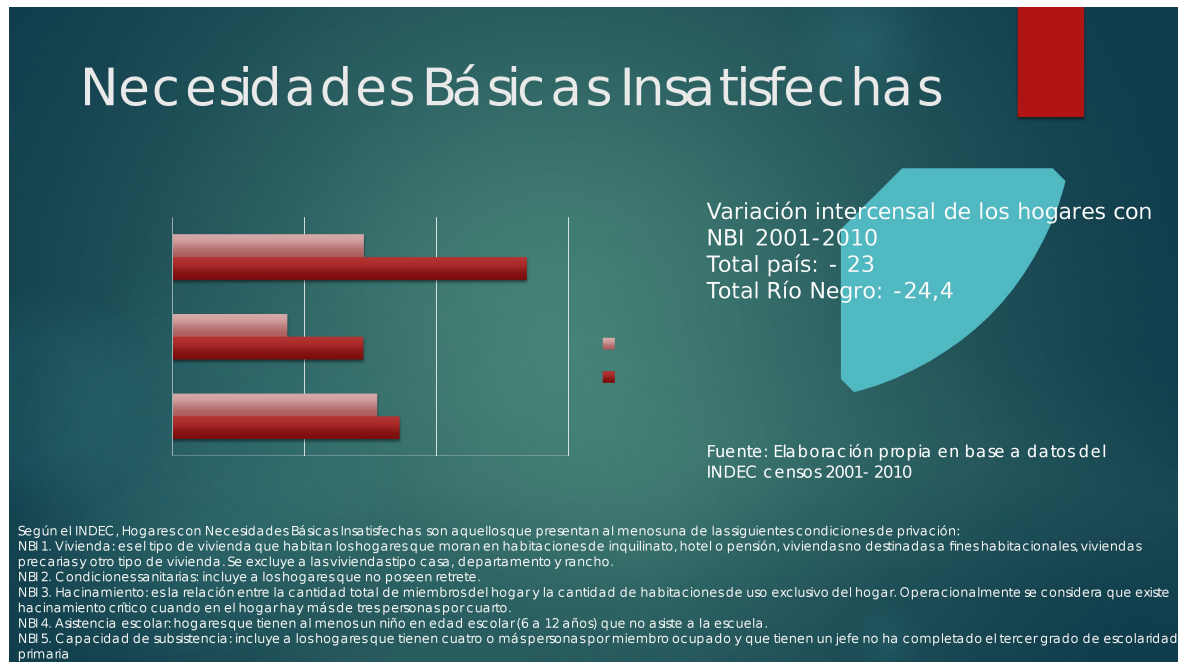
Una forma de aproximarnos a la evaluación de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en RN partiendo de datos oficiales, que da cuenta de una evolución positiva, es el porcentaje de familias con más de una necesidad básica insatisfecha<sup>1</sup>. Tal como se puede observar en el cuadro 1, se produjo un descenso, pasando de 17,2% en 2001a un 15,5 % de hogares que vive con más de una NBI.

---

1

Según el INDEC, Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación: NBI 1. Vivienda: es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho. NBI 2. Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete. NBI 3. Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto. NBI 4. Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela. NBI 5. Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria

Si nos atenemos a la diferencia entre población urbana y rural la asimetría es muy significativa, dado que en el área urbana el 8,7 % de los hogares son pobres por NBI en la provincia, contrastando con el 14,5% de los hogares de zonas rurales según el censo 2010.



En función de nuestro interés en dar cuenta de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en RN, resulta interesante leer los datos que expresan la situación respecto a las necesidades básicas insatisfechas a la luz de los datos provistos por el Mapa de Discriminación realizados por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) de la provincia del cual surge que el primer factor discriminatorio es el nivel socioeconómico, punto sobre el cual volveremos más adelante.

Atendiendo a la dimensión de Educación, según el Censo de 2001, el nivel de alfabetización en los mayores de 10 años en la provincia alcanzaba al 96, 3% de sus ciudadanos y ciudadanas mientras que un 3,7 % fueron registrados como analfabetos. Comparando con el Censo realizado en 2010, existe un leve crecimiento en el porcentaje de población alfabetizada, alcanzando el 97,5%, lo cual repercute en una merma del porcentaje de personas no alfabetizadas que llega al 2,5%.

Estos datos que a simple vista pueden resultar positivos, encubren grandes asimetrías al interior de la Provincia. Así, por ejemplo, en el Departamento de Ñorquinco, el analfabetismo asciende a 14,9% (en 2001 era de 21,4), en El Cuy a 11,1% (17,6% en 2001), en 9 de Julio a 10,6% (16,6 en 2001) y en el departamento de 25 de Mayo a 9,8% de la población (era 15,6).

Pese a estos datos que evidencian mejoras en los niveles de alfabetización, el acceso a la educación o a los niveles requeridos en la actualidad para considerar que el derecho a la educación está satisfecho no son suficientes. Es necesario analizar otros indicadores. Siguiendo un estudio realizado por UNICEF y analizando el porcentaje de estudiantes con sobreedad por ámbito y sector de gestión de educación, surgen datos que desafían o ponen en cuestión las cifras alentadoras de los niveles de alfabetización alcanzados en la provincia.

Poniendo el foco en el indicador de sobreedad se observan desigualdades por ámbito (rural/urbano) y por sector (público /privado). Así las cosas, es posible advertir que la sobreedad se manifiesta más intensamente en las escuelas estatales que en las privadas. Estos niveles de sobreedad se encuentran vinculados a mayores niveles de repitencia en el sector de gestión público y a la absorción de los repitentes del sector privado por parte del sector público.

Respecto del ámbito rural, la sobreedad es notoriamente más alta, fundamentalmente en el sector primario, en donde la brecha asciende hasta los 15 puntos porcentuales.

Al mismo tiempo, el descenso en los niveles de sobreedad en el último tramo manifiesta que la mayor intensidad de abandono se da entre los alumnos que han atravesado la experiencia de la repitencia.

Por otra parte, en el mismo estudio de UNICEF se ha realizado el seguimiento de una cohorte de edad a lo largo de varios años, que ha permitido caracterizar distintos procesos: a) la salida de los alumnos del sistema escolar (abandono) y b) la disminución de la cantidad de alumnos que asisten en edad teórica.

En este gráfico se visualiza tanto una cohorte de edad de educación común y también de adultos. A partir de lo cual se puede observar que de 100 alumnos que en 1999 asistían con 6 años a educación común, en 2010, 41 de ellos habían abandonado la escuela. De ellos, 16 ingresa a la educación de adultos, mientras que los restantes quedan fuera del sistema escolar.

Casi un tercio continúan asistiendo pero han repetido más de una vez y un porcentaje algo menor a un tercio, (29) asisten sin haber repetido.

Atendiendo a las edades en las cuales se intensifica el abandono, es posible afirmar que la población se mantiene estable hasta los 12 años. A partir de los 13 la cantidad de inscriptos disminuye año a año. A los 14 años, 1000 de los alumnos había abandonado la educación común, y solo 200 se habían inscripto en la de adultos.

Considerando la edad teórica, se advierte que entre los 6 y los 7 años, el 15% de los alumnos repitió y se inscribió nuevamente con sobreedad. Entre los 6 y los 9, el 26% de la cohorte repitió alguna vez y entre los 9 y los 12, la edad teórica de la cohorte disminuye con menor intensidad. A partir de los 12 años la cantidad de alumnos que asisten a la escuela en edad teórica decrece en coincidencia con la intensificación de las dificultades vinculadas al inicio del secundario.

Ahora bien...¿Qué sucede en el ámbito rural? El seguimiento de una cohorte de edad a través de los años en las zonas rurales de la provincia de Río Negro, permite observar que de cada 100 alumnos que asistían con 6 años en el año 1999, al llegar a los 17 años de edad solo 11 asisten a educación común sin haber repetido, 19 asisten a educación común, habiendo repetido al menos alguna vez y 70 abandonaron la educación común, quedando fuera del sistema escolar. De éstos, tan solo 5 se inscribieron en educación de adultos.

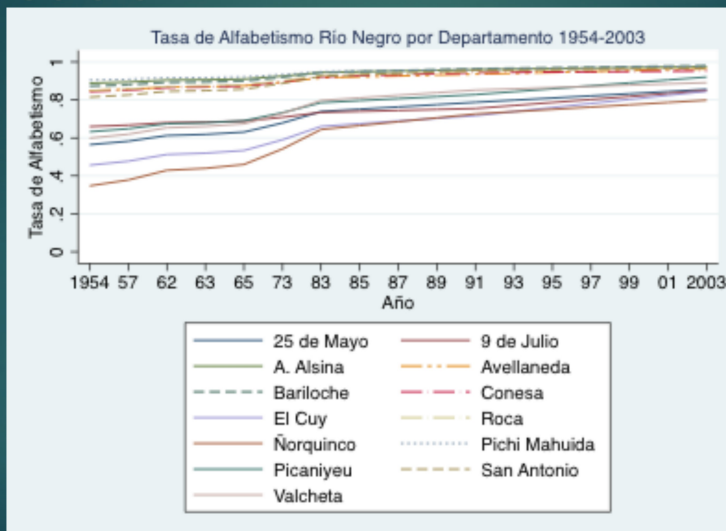
La disminución de la matrícula en edad teórica deja al descubierto una fuerte y sostenida intensidad a lo largo de toda la cohorte, especialmente en las edades más tempranas: ya a los 7 años de edad, uno de cada 4 niños/niñas ha perdido esa condición de edad teórica. Esto se agudiza a los 9 años, ya que el 40 % ha perdido esa condición, ascendiendo a más de la mitad de los estudiantes de 12 años que han perdido la condición de edad teórica. (51%)

Cabe aclarar que el análisis de estos datos debe complementarse con los de migración rural urbano, dado que alumnos que han quedado registrados como habiendo abandonado la escuela rural, pueden haberse inscripto en el ámbito urbano, lo cual disminuiría los niveles de abandono real de la cohorte rural.

Es posible que un conjunto de alumnos que se registren como abandonantes en el ámbito rural, en realidad hayan cursado la primaria en zonas rurales e iniciado la secundaria en zonas

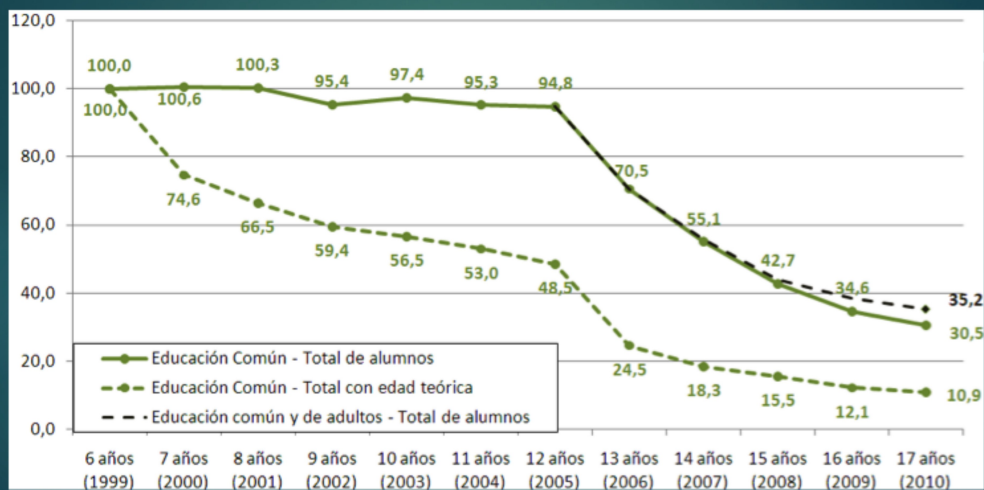
urbanas, lo que disminuye el abandono real de la cohorte rural, pero incrementa el abandono real de las cohortes urbanas.

## Educación:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Stokes y Lupu 2009, datos ecológicos a partir de datos censales y electorales

Total de alumnos y alumnos en edad teórica, en una cohorte por edad de 6 a 17 años iniciada en 1999, en el ámbito rural. Educación común y de adultos. Inscriptos en año 1999 = base 100



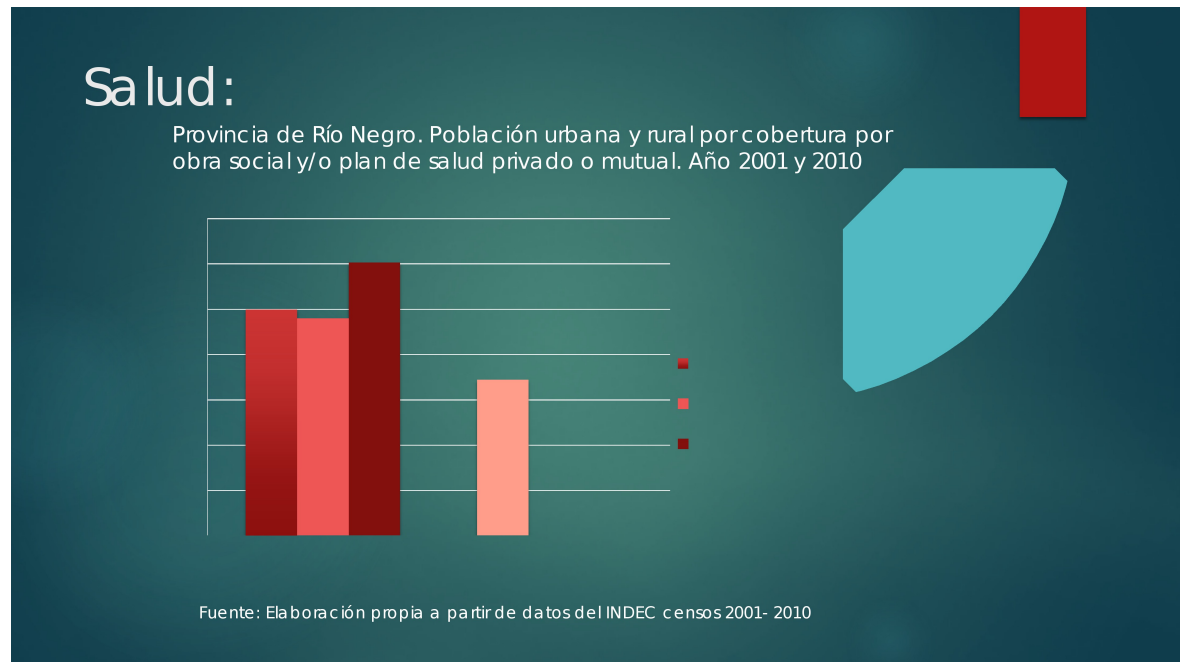
Fuente: Procesamiento en base a datos de la DINIECE-Min. Educación relevamiento a anual de matrícula y cargos 2010

De  
lo

dicho hasta aquí es posible interpretar una ampliación en la satisfacción del derecho a la educación que se manifiesta en la existencia de un aumento de la población alfabetizada, en la oportunidad generada por la presencia de una nueva universidad pública con sedes en distintos puntos de la provincia y en la cual la mayoría de los estudiantes son parte de la primera generación de universitarios de su familia. Sin embargo, esta situación se combina con altos niveles de repitencia y abandono fundamentalmente en las escuelas públicas y esto se agudiza en la zona rural.

Intentado poner de manifiesto situaciones de vulneración de derechos respecto a la dimensión educación citamos como ejemplos la violación a la ley de becas (informe 2002/3) no sólo no se abrió la convocatoria, sino que se dio de baja a quienes habían resultado destinatarios de becas por incumplir con los compromisos asumidos, pero el primero en incumplir fue el estado que no las pagó (denuncia presentada en el informe 2003). En los sucesivos informes se destacan las presentaciones por la situación edilicia de las escuelas y reclamos por días de clase perdidos en las ciudades de Roca, El Bolsón, Bariloche y San Antonio. (2004-5) Asimismo existieron presentaciones por la falta de comunicación en las instituciones educativas, que no disponían ni de teléfonos, ni de celulares. Entre 2007 y 2008 hubo presentaciones por falta de aulas en escuelas de Bariloche. En General Roca, por la necesidad de reparar la instalación eléctrica del CET 1, que fue clausurado judicialmente por la inseguridad a la que estaban expuestos trabajadores y estudiantes. Asimismo, en Viedma se suspendieron clases por irregularidades en la conexión de gas de una escuela. En Fernández Oro, también se suspendieron clases por presencia de ratas y falta de mantenimiento e higiene (escuela N°40). Asimismo, en la escuela de Guardia Mitre se detectó la presencia de manganeso en el agua de la escuela siendo esta no apta para consumo, lo que motivó también una presentación en la Defensoría del Pueblo de la Provincia. También hubo presentaciones por irregularidades en la elaboración y distribución de alimentos para alumnos del Centro de Educación Técnica 16 de Cinco Saltos en el cual hubo una intoxicación general de varios de estudiantes (2013). Por otra parte, se registraron presentaciones por la existencia de transformadores contaminados (PCB) en cercanía de instituciones escolares en San Carlos de Bariloche.

Con respecto a la dimensión salud, en la provincia de Río Negro según el censo 2010, el 51.3% de la población tiene Obra social , el 34.4% no posee ,un 12,7% accede a una prepaga y un 1.6% programas o planes. <sup>2</sup>



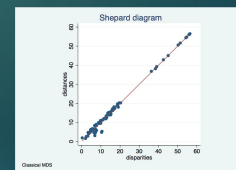
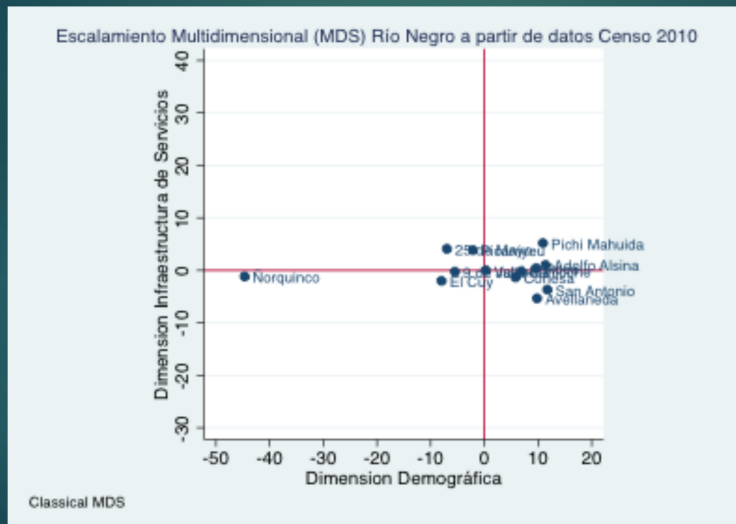
Más allá de los datos respecto de cobertura, atendiendo a los informes de la defensoría del pueblo de la provincia es posible advertir presentaciones que dan cuenta de altos niveles de vulnerabilidad del derecho a la salud que se ponen de manifiesto en las denuncias respecto a la falta de infraestructura, demoras en la asignación de turnos, en provisión de medicamentos y/o drogas oncológicas, en abastecimiento de medicamentos para tratamientos especiales, en la provisión de prótesis y ortesis, en cirugías y tratamientos que han sido demorados por falta de fondos. Asimismo existen presentaciones por inconvenientes con derivaciones a centros de alta complejidad. También se registraron cierres de centros de salud por problemas de infraestructura (Camuzzi retiró medidores de Gas, en B° Juan José Gomez, Dpto Roca), cierre de Ctro. de Salud de San Francisco III (Bariloche) por robo de medidor, que lo mantuvo dos

<sup>2</sup>Cabe aclarar que este dato no surge de los resultados obtenidos del cuestionario básico, sino del ampliado y no está en el redatam.

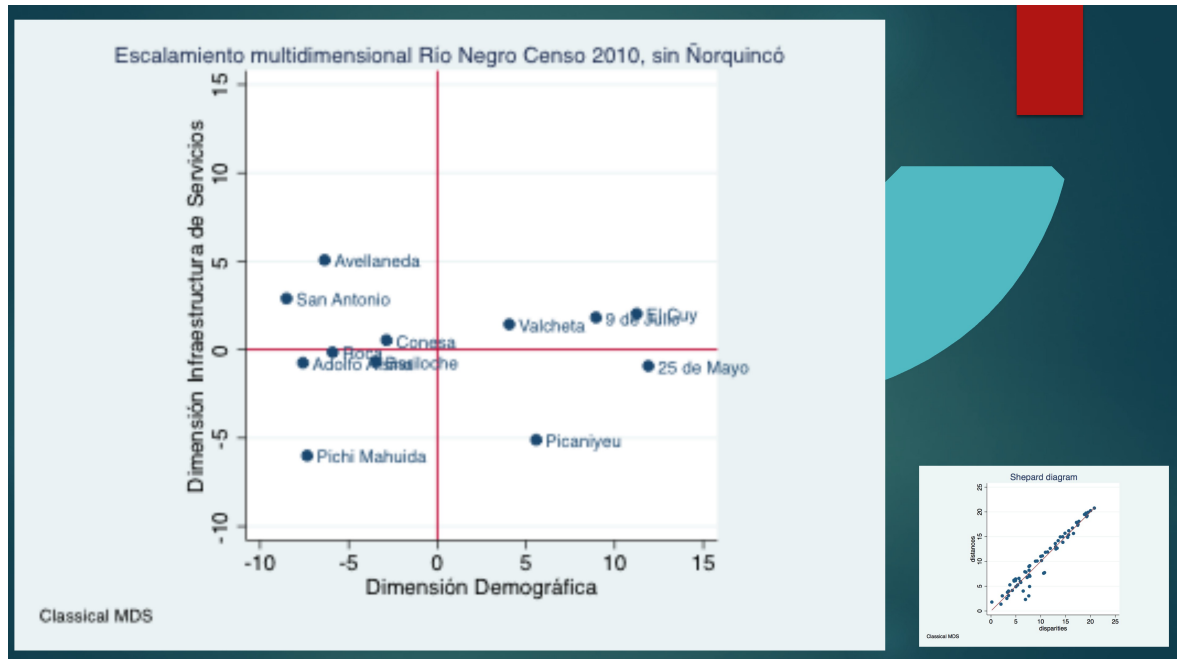
meses cerrado. Las presentaciones respecto a la situación de IPROSS también son recurrentes. Finalmente, cabe señalar la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran los sectores que tienen monotributo social, ya que existen demoras por parte de obras sociales para dar el alta de entre 6 meses y un año. Estas personas quedan flotantes, no son recibidos en el sistema público porque tienen obra social pero las obras sociales los van admitiendo por goteo.

A fin de ilustrar las asimetrías, sobre las que venimos trabajando cabe citar un estudio que tomó como base a la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo realizado en 2013 en dos poblaciones socioeconómicas diferentes de la ciudad de Bariloche ligadas una a una escuela pública y la otra a una escuela privada. Allí la prevalencia de Diabetes, sobrepeso, obesidad supera en más de 10% en el primer grupo, siendo en promedio 7 años más jóvenes, sólo en el caso de la hipercolesterolemia la relación es inversa.

## Resumen: datos Censo 2010







Finalmente, atendiendo a la dimensión identitaria involucrada en la noción de ciudadanía que da cuenta del sentido de pertenencia a una comunidad política tomamos como fuente el mapa de discriminación provincial realizados por el Instituto contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo.

Este informe aporta datos significativos respecto de la situación en la provincia de grupos poblacionales especialmente vulnerables como los pueblos originarios. Según el estudio del INADI, el 46% de los encuestado/as de RN mantiene imaginarios tendientes a la asimilación cultural de estos grupos. Este porcentaje es considerablemente mayor que la media nacional, la cual asciende a 33% y de cuenta de la necesidad de hacer un esfuerzo y concentrarse en visibilizar este tema en la provincia.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>El porcentaje de acuerdo con la frase “las comunidades indígenas deberían hacer un mayor esfuerzo de integración a la cultura general” es mayor entre la población de mayor edad y entre aquellas personas con menores niveles educativos y socioeconómicos.

El 81% de lo/as encuestado/as pertenecientes a pueblos originarios (13% de la muestra) manifestaron haber presenciado o recibido tratos discriminatorios motivados por el nivel socioeconómico, aspecto físico y el color de piel principalmente en ámbitos laborales, educativos, vía pública, instituciones públicas y eventos sociales.

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de evaluar las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía está dado por la presencia de actos discriminatorios, punto respecto del cual, el 62% de los encuestados manifestaron haber sufrido o presenciado este tipo de situaciones. Cabe mencionar también que el porcentaje más alto de personas que manifestaron haber presenciado y/o sufrido actos discriminatorios se ubica en la franja etárea que va de los 18 a 29 años, lo que nos permitiría pensar que los jóvenes tienen más internalizado como categoría de percepción, cuáles son las acciones discriminatorias, frente a grupos de adultos de edad intermedia o avanzada que podrían asumir dichos actos naturalmente.

Por otra parte, entre las personas migrantes el 48% manifestó haber sufrido discriminación y el 68% presenciado. Considerando que el 78% de los migrantes ha experimentado este tipo de situaciones alguna vez, se evidencia que la nacionalidad es uno de los principales desencadenantes de prácticas discriminatorias seguida por el nivel socioeconómico, obesidad/sobrepeso, aspecto físico, la discapacidad y el color de piel.

El nivel socioeconómico aparece como el principal factor de experiencia discriminatoria en la provincia, con el 34% de los casos, seguido por el 21 % aspecto físico, 19% ser migrante, 16% color de piel, 16% obesidad, 12% discapacidad, 9% vestimenta. ¿qué significa esto en términos de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía? ¿ qué clase de ciudadanía es posible ejercer cuando alguien es susceptible de ser discriminado por su situación socioeconómica?

En este punto, queda de manifiesto las endeble condiciones para el ejercicio de la ciudadanía que se dan en torno a ciertos grupos. La discriminación por nivel socioeconómico permite interpretar que recae sobre quienes habitan viviendas deficitarias, poseen trabajos precarios, mal pagos, entre otras situaciones de derechos vulnerados que remiten a la primera dimensión de la noción de ciudadanía y a su vez, la presencia de actos discriminatorios frente a estos, nos

reenvía a la segunda dimensión, a la identitaria dando cuenta de la posibilidad/imposibilidad de desarrollar el sentido de pertenencia a una comunidad por el acto discriminatorio.<sup>4</sup>

Otra aproximación posible a las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, que puede aportar a la comprensión está dado por nivel de conocimiento de la normativa de acceso a derechos. Al hablar de normativa de acceso a derechos, nos referimos al conjunto de normas tales como la ley de migraciones, de matrimonio igualitario, de identidad de género, un conjunto de leyes que indudablemente han contribuido a cimentar una sociedad más igualitaria y justa y que apuntan a reparar situaciones de vulnerabilidad de una gran cantidad de personas y grupos. Así, el nivel de conocimiento de lo/as rionegrinos respecto a instrumentos normativos en materia de lucha contra la discriminación, acceso e igualdad de derechos muestra que salvo la Asignación Universal por hijo y la ley de matrimonio igualitario, que son conocidas por más de la mitad de los encuestados, otras normas como la Ley nacional de protección para prevenir sancionar y erradicar violencia contra las mujeres, el proyecto conectar igualdad que estaría dando cuenta de los derechos sociotecnológicos (Armony, 2011), la ley de identidad de género y la de salud reproductiva, son más las personas que las desconocen o las conocen poco que las que las conocen.

Nivel de conocimiento de la normativa de acceso a derechos (Mapa de discriminación-INADI informe 2014 p. 53)

	Conoce bien	Conoce poco o nada
Asignación universal por hijo	64%	36%
Ley de matrimonio igualitario	54%	46%
Ley nacional de protección para prevenir sancionar y erradicar violencia contra las mujeres	43%	57%

<sup>4</sup>Otro dato significativo está constituido por los ámbitos donde se sufrió discriminación... el ámbito laboral es el espacio de mayor discriminación, superando en 9 puntos a la media nacional. Al mismo tiempo, la discriminación en instituciones públicas, supera en 5 puntos a la media nacional, dando cuenta del rol que juega o deja de jugar el estado al momento de generar condiciones propicias para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Proyecto Conectar Igualdad	42%	58%
Ley de identidad de género	40%	60%
Ley de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes	34%	66%
Programa nacional de Educación Sexual Integral	32%	68%
Programa de salud sexual y procreación responsable	24%	76%
Ratificación de la convención sobre derechos de las personas con discapacidad	23%	77%
Ley de comunidades indígenas	18%	82%
Ley de migraciones	11%	89%

Finalmente, y no poco significativo, según la encuesta realizada por el INADI, frente a un acto de discriminación, el 90% de los encuestados no hizo reclamo alguno, lo cual da cuenta de la falta de práctica en el ejercicio de exigir el cumplimiento de derechos.

### **A modo de cierre**

El análisis de las transformaciones que se dieron en la postconvertibilidad en una serie de dimensiones seleccionadas tendiente a evaluar las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, permiten extraer una serie de conclusiones, ciertamente provisorias pero que sin embargo, permiten dar cuenta de un cuadro de situación caracterizado por tendencias contrapuestas.

Si bien por una parte se detectan impactos que se pueden evaluar positivamente en términos de satisfacción de derechos, evidenciando avances sustantivos en la mejoría de ciertos indicadores y en la reducción de ciertas asimetrías, también existen problemas persistentes que manifiestan fuertes desigualdades en las condiciones para el ejercicio de los derechos y graves niveles de vulneración de esos mismos derechos en ciertos lugares y grupos de personas.

Así, las mejoras en los niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas deben contextualizarse en el marco de una provincia en la cual el mayor motivo de discriminación es el nivel socioeconómico.

Respecto de educación, se evidencian también tendencias contrarias. Por una parte existe una mayor tasa de alfabetización, aunque persisten ciertos enclaves fundamentalmente en zonas rurales donde el ritmo de esta tendencia es notablemente más lento. Atendiendo al indicador de sobreedad, se observan desigualdades por ámbito (rural/urbano) y por sector (público /privado). Asimismo, la sobreedad se manifiesta con mayor intensidad en las escuelas públicas que en las privadas. En este marco, nos enfrentamos a la escalofriante realidad de que siguiendo una cohorte de edad a través de los años en las zonas rurales de la provincia de Río Negro, de cada 100 alumnos que asistían con 6 años en el año 1999, en 2010, es decir, a los 17 años, el 70 % abandonó la educación común, quedando fuera del sistema escolar y de éstos, sólo un 5% se inscribió en la educación de adultos.

Si a esto agregamos las denuncias presentadas en la Defensoría del Pueblo de la provincia, por problemas edilicios graves como las irregularidades en las conexiones de electricidad, gas, la falta de agua potable en algunas escuelas, comida en mal estado, entre otras, el saldo positivo en esta dimensión es seriamente cuestionable.

Atendiendo a la dimensión salud, se registran problemas similares; existen zonas y grupos poblacionales en los cuales este derecho no es garantizado, ya sea por falta de acceso a medicamentos, por carencia de infraestructura necesaria para que el centro asistencial permanezca abierto, entre otras cosas. Al mismo tiempo, los estudios que indagan sobre asimetrías a escala local, dan cuenta de severas desigualdades en la presencia de enfermedades no transmisibles, comparando poblaciones de distinto nivel socioeconómico.

En este sentido, existen grupos especialmente vulnerables en nuestra provincia tales como los sectores económicamente desaventajados, los pueblos originarios, los migrantes y otros a los que no aludimos en este trabajo, no porque no existan sino porque su situación no se visibiliza claramente a partir de las dimensiones e indicadores seleccionados. Estos colectivos, no sólo carecen de la satisfacción de derechos involucrada en una de las dimensiones de la definición de ciudadanía, sino que también su pertenencia comunitaria se encuentra puesta en cuestión,

en algunos casos precisamente motivada por la propia vulneración de derechos, generando una situación de perversa circularidad.

Finalmente y no poco alarmante resulta el nivel de naturalización que ha adquirido esta forma deficitaria de ejercer la ciudadanía en la provincia de Río Negro, manifestado entre otras cosas, en el prácticamente nulo nivel de reclamos frente a experiencias discriminatorias.

### **Bibliografía:**

**Armony, A. (2011) “Derechos sociotecnológicos y ciudadanía” en Cheresky, I. (comp) Ciudadanía y Legitimidad democrática en América Latina.** Buenos Aires : Prometeo libros.

Auyero, J. (2001) *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo.* Buenos Aires: Editorial Manantial.

Auyero, J.(1998) *Favores por votos.* Buenos Aires: Editorial Losada.

Balibar, E. (2013). Ciudadanía. Buenos Aires. Adriana Hidalgo Editorial.

Bandieri, S. (2007) “De la revolución de independencia a la consolidación del Estado nacional: la Patagonia en el Siglo XIX. Presentación General”.

Bandieri, S. (2009) *Historia de la Patagonia.* Editorial Sudamericana.

Bartolini, S. (1988) “Metodología de la investigación política”, en AA. VV. *Manual de Ciencia Política.* Madrid: Alianza Universidad Textos.

Benítez Romero, M. B. (2004) *La Ciudadanía en la Teoría Política Contemporánea: Modelos Propuestos y su Debate.* Memoria para optar al grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid.

Bohman, J. (1997), *Public Deliberation,* Cambridge: The MIT Press.

Camino Vela, F. (2011): La dinámica política en la Provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical. Universidad de Sevilla; Sevilla.

Camino Vela, F. (compilador) (2012): El mundo de la política en la Patagonia norte. Educo; Neuquén. Si te interesa avísame.

Camino Vela, F. y Rafart, G. (2012): La política democrática en la Patagonia: predominios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro. General Roca; Publifadecs.

Cao H., Favaro O. y luorno G. (2003) “Las provincias argentinas. Estados, territorio y sociedad en las últimas décadas”. *Serie Documentos de Trabajo.* CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura.

Cavarozzi, M. y Casullo, E. (2002) “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?”, en Cavarozzi, M. y Abal Medina, J.M. (eds.) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal.* Rosario: Homo Sapiens.

Cechini, S. (2010) "Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas" en Pautassi, L. y Abramovich, V. (comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Cheresky, I. (1999) *La innovación política*. Buenos Aires: EUDEBA

Cheresky, I. (2011) *Ciudadanía y Legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires : Prometeo libro.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008) *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Organización de Estados Americanos.

Coniglio, C. y Guerrero, S. (2001) "Tolerancia al Ajuste y problemas de Inserción Social en dos asentamientos afectados por procesos neoliberales de Ajuste y Reforma del Estado, con escasa formulación de Proyectos de Reestructuración Productiva. Comparación entre Viedma y Cutral C6". Ponencia presentada en el 5to *Congreso Nacional de estudios de Trabajo*.

Escolar, M. y Villarino, J. (2004): "Partidos, provincias y regi6n. Geografía de las coaliciones políticas en Neuquén – Río Negro (1983-2003)". En Gabriel Rafart, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (compiladores), *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*. Educo; Neuquén. Pp. 45-88.

Ewald, F. (1985), *L'Etat Providence*, Libro IV.2. París: Grasset

Favaro, O., Luorno G., Cao H. (2006) "Política y protesta social en las provincias argentinas", en Caetano Gerardo (comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Felner, E. (2010) "Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales", en Pautassi, L. y Abramovich, V. (comps) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Franco, M. A. y Álvarez, M. (2003) "La Reforma del Estado y el proceso de Tercerización en Río Negro". Ponencia presentada en el *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*. Córdoba, Argentina.

Luorno, G. (2007) "La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales" En: Martha Ruffini y Ricardo Freddy Masera compiladores. *Horizontes en Perspectiva. Contribución para la Historia de Río Negro (1884- 1955)*. Viedma.

Habermas, J. (1999) [1981] *Teoría de la acción comunicativa I y II*, Madrid, Taurus.

Katz, R. y P. Mair (1995) "Changing Modelsof Party Organizationand Party Democracy: TheEmergenceofthe Cartel Party". *Party Politics*Nº1.

Lijphart, A. 1971. *Comparativepoliticsandthecomparativemethod*. American PoliticalScience. Review 65 (Sept): 682-93.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenshipand social classandotheressays*. Cambridge: CUP

Masés, E. y Rafart, G. (2003a) "La patria peronista en la Norpatagonia: notas sobre el origen del peronismo en Río Negro y Neuquén", *La invención del peronismo en el interior del país*, Universidad Nacional del Litoral, SantaFe.

Masés, E. y Rafart, G. (2003b) "Tiempos peronistas: continuidades y rupturas" en Rafart, Gabriel y Masés, Enrique (dir.) *El Peronismo desde los Territorios a la Nación. Su historia en Neuquén y Río Negro (1943-1958)*, Neuquén, Editorial Educo.

Merklen, D. (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Bs. As. Editorial Gorla.

Merton (1987) *Three Fragments from a Sociologist's Notebooks: Establishing the Phenomenon, Specified Ignorance, and Strategic Research Materials. Annual Review of Sociology*. Vol. 13, (1987), pp. 1-28

Mill, J. S. (1843) *A System of Logic: Rationative and Inductive*. Toronto: University of Toronto Press. (Edición 1967)

Navarro Floria, P. y Vejsberg, L. (2009) El proyecto turístico barilochense antes de Bustillo: entre la prehistoria del Parque Nacional Nahuel Huapi y el desarrollo local. *Estud. perspect. tur.* Vol.18, n.4, pp. 414-433

Nozick, R. (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*, México, FCE. (1a edición en inglés 1974).

O'Donnell, G. (1992) "¿Democracia delegativa?". *Cuadernos del CLAEH*. N° 61.

O'Donnell, G. (1993) "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico* N°130.

O'Donnell, G. (2000) "Teoría democrática y política comparada". *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N°156.

*Patagonia Total*. Bogotá, Colombia. Pp. 178 – 188.

Pautassi, L. y Abramovich, V. (2009)(comps) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Pautassi, L. y Abramovich, V. (2010)(comps.) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Rawls, J.(1979) *Teoría de la justicia*, México, FCE. págs. 469-478.

Ruffini. M. (2005) "La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955)" *Revista SAAP*. Vol. 3, No1, agosto 2007, 81-101

Weber, M. (1944) *Economía y Sociedad*. FCE: Madrid.

Winderbaum, S. (2006) *Para pensar y entender Río Negro* Ediciones Pido la Palabra: Neuquén.



