

# **Hacia una evaluación de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro en la posconvertibilidad\***

*Towards an assessment of the scope of citizenship  
in Río Negro province in the post-2001 period*

## **SOLEDAD A. PÉREZ**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Fundación Bariloche, Argentina  
soledadaperez@gmail.com

## **CELESTE RATTO**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Instituto de investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, Argentina  
mceleste\_ratto@hotmail.com

*La noción de ciudadanía que emana de 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 una dimensión identitaria ligada al sentimiento de pertenencia a una comunidad política. En algunos sistemas políticos la satisfacción de derechos no es uniforme entre las áreas geográficas y los grupos sociales que lo integran. En Argentina, en el período que tuvo lugar a partir de la posconvertibilidad se dio inicio a un proceso de recuperación económica que permitió implementar políticas sociales tendientes a la recuperación del rol Estado y a la ampliación de la ciudadanía. Sin embargo, desde las ciencias sociales al día de hoy poco se ha discutido sobre el impacto que tales políticas han tenido en materia de ciudadanía y especialmente sobre las condiciones para su ejercicio en una sociedad caracterizada por la territorialización de las asimetrías y la heterogeneidad social. El objetivo principal de nuestro trabajo consiste en identificar y describir los cambios y las continuidades que se produjeron en la condiciones para el ejercicio de la ciudadanía ocurridos en la posconvertibilidad en la provincia de Río Negro. Para ello, hemos reunido un corpus de información proveniente de distintos organismos públicos y de investigaciones realizadas por especialistas para poder dar cuenta de la situación tomando como ejes educación, salud, necesidades básicas insatisfechas y discriminación.*

---

\* El presente artículo se enmarca en el Proyecto de Investigación Plurianual (2014-2016) de Conicet titulado: «Democracia, derechos y necesidades: un estudio sobre el alcance y el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro» (11220130100254CO), dirigido por Celeste Ratto y codirigido por Soledad Pérez.  
Artículo aceptado para su publicación el 29 de octubre de 2016.

## Introducción

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.

En el presente trabajo nos proponemos realizar una aproximación al estudio de la ciudadanía argentina, con el objetivo de evaluar su alcance y vigencia en la provincia de Río Negro. Puntualmente, aspiramos a abonar al análisis de las condiciones de posibilidad de ejercicio de la ciudadanía en una sociedad caracterizada por la heterogeneidad social, económica y cultural y la territorialización de las asimetrías.

En este marco, 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, de ahí que no adhiramos a la distinción entre derechos de primera y segunda generación. A nuestro entender, la definición del 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.

Así las cosas, entre los objetivos centrales de este trabajo nos planteamos: a) obtener un relevamiento inicial respecto de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro, en el norte de la Patagonia argentina; b) evaluar si esas condiciones cambiaron y en qué grado luego de la caída de la convertibilidad (2002); y c) evaluar la existencia de asimetrías en el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro.

Para ello, en primer lugar, realizaremos una breve descripción de distintas aproximaciones teóricas a la noción de ciudadanía, destacando los puntos de coincidencia que existen entre las mismas a fin de tomar este terreno común (Nudler, 2012) como base a partir de la cual realizar nuestro análisis. Luego, describiremos distintos estudios que han trabajado sobre la provincia de Río Negro que brindan elementos para contextualizar el estudio.

Posteriormente, a partir del análisis de datos estadísticos producidos por organismos oficiales (Indec, Inadi) e instituciones como Unicef, evaluaremos los niveles de satisfacción/vulneración de los derechos a la salud y a la educación y nos aproximaremos a la evaluación de la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales analizando la distribución de la población con necesidades básicas insatisfechas.

Este análisis será complementado 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 algunas modalidades que asume la vulneración de derechos. 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 Río Negro realizado por el Instituto Nacional contra la Discriminación la Xenofobia y el Racismo con el objetivo de conocer qué grupos sufren por la puesta en cuestión de su pertenencia mediante actos discriminatorios.

### **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 estatus 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, p. 118). 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. Habermas (1999) a través de su teoría de la acción comunicativa entiende que el estatus de ciudadano libre e igual surge fundamentalmente de los derechos políticos de comunicación y participación política, aunque para que dicho estatus sea posible es necesaria la existencia de otras categorías de derechos.

En tal sentido, la autonomía privada y la autonomía pública del ciudadano son cooriginarias. 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 el 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 está 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 estatus 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.

La incorporación de los derechos sociales a la noción de ciudadanía abrió 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 desvanecen en cuanto uno se aleja de los centros urbanos nacionales, configurándose áreas o «zonas marrones» (O'Donnell, 1993) en las cuales los derechos participativos y democráticos de las poliarquías están vigentes, pero la inequidad en la distribución de recursos, la pobreza y la discriminación ponen de manifiesto una baja intensidad de la

ciudadanía. 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).

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, regidas por valores fuertemente antidemocráticos (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. Empíricamente suelen traducirse en una disparidad extrema en la distribución de los recursos no sólo económicos sino también civiles, políticos y sociales y en distintas formas de discriminación. Esto se produce en el marco de 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).

Asumiendo que la distribución de los derechos no es uniforme, resulta 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, y puntualmente para el caso que analizamos, 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 las características de los derechos: su multidimensionalidad, interdependencia, interrelación y los procesos de ampliación y transformación de los mismos complejizan aún más el análisis. Al destacar este último nivel de complejidad aludimos al hecho de que la actividad ciudadana constituye la esencia de la política democrática. En este sentido, el despliegue de la ciudadanía no podría darse sin un dispositivo institucional, pero ese dispositivo no es definitivo y universal, sino que está sujeto a transformaciones (Cheresky, 2011).

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 democracia. Tal es así que gran parte de los cambios institucionales experimentados en los últimos años fueron resultado de iniciativas de grupos de ciudadano/as, emergieron desde abajo y lograron cristalizarse adquiriendo un marco legal o institucional.

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

Las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la Argentina se erigen 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, Favaro e Iuorno, 2003, p. 39). Los registros demográficos y de desarrollo socioeconómico son ostensiblemente diferentes. Por ejemplo, mientras las áreas centrales (provincias pampeanas) concentran el 63 por ciento de población y el 75 por ciento del producto bruto interno en un 20 por ciento de superficie; las áreas despobladas —en las cuales se encuentra la provincia de Río Negro— concentran un 7 por ciento de población y un 7 por ciento de PBI en un 35 por ciento 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<sup>1</sup>.

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 C6, 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 e Iuorno (2005) describen el escenario político rionegrino durante el período que se extiende entre 1983 y 2003 como caracterizado por la «hegemonía excluyente» de la

---

<sup>1</sup> Nos referimos aquí a la distribución desigual del padrón electoral que se concentra en tres distritos principalmente.

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» (Favaro e Iuorno, 2005, p. 39). 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, Iuorno 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, Iuorno y Cao, 2006). Así, la sociedad civil de la provincia de Río Negro presenta características políticas distintivas en la Patagonia, asociadas a lo que Winderbaum denomina la «fragmentación territorial organizada» rionegrina (Masés y Rafart, 2003a; Masés y Rafart, 2003b; Winderbaum, 2006).

### **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 (Cheresky, 2011). De ahí que el ejercicio de evaluación de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía involucre una multiplicidad de dimensiones y sea ineludible realizar un recorte.

En el presente trabajo, dicho recorte responde tanto a la accesibilidad, dado que no existe una amplia diversidad de fuentes, a la fiabilidad de los datos asociada a la credibilidad del organismo que los releva, así como al hecho de que los mismos tengan alcance provincial y permitieran realizar interpretaciones preferentemente a nivel departamental.

En función de ello, analizaremos datos estadísticos provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Unicef, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Mapa de discriminación de la provincia) y complementaremos dichos datos cuantitativos realizando una aproximación cualitativa, a partir del análisis 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



economicos, 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<sup>2</sup>, ya que a partir de las denuncias y actuaciones de oficio de esta dependencia es posible observar distintas 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 la discriminación de Río Negro realizado por el Instituto Nacional contra la Discriminación la Xenofobia y el Racismo<sup>3</sup> con el objetivo de conocer qué grupos sufren por la puesta en cuestión de su pertenencia mediante actos discriminatorios.

### *Aproximación desde las necesidades básicas*

Una forma de aproximarnos a la evaluación de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en Río Negro partiendo de datos oficiales, que da cuenta de una evolución positiva luego de la caída de la convertibilidad, es el porcentaje de familias con más de una necesidad básica insatisfecha. Tal como se puede observar en el Cuadro 1, se produjo un descenso, pasando de 17,2 por ciento en 2001 a un 15,5 por ciento de hogares que viven con más de una NBI.

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

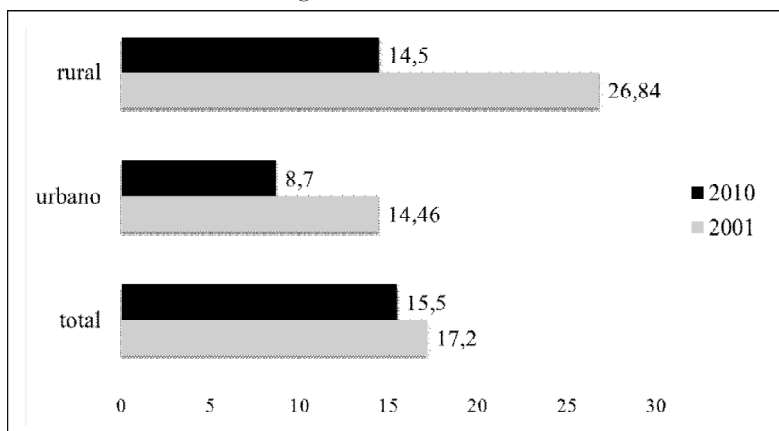
---

<sup>2</sup> Según la Ley 2756 de creación y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo de Río Negro, corresponde a los defensores presentar un informe anual de lo actuado por el organismo en el período comprendido entre el 1 de noviembre y el 31 de octubre del año siguiente. A los fines de nuestro trabajo, conviene aclarar que estos informes en tanto fuentes tienen limitaciones ya que son incomparables entre sí. En el período analizado distintas gestiones han pasado por la Defensoría del Pueblo de la provincia imprimiendo su impronta a la gestión y obviamente a los informes. Existen temas/preocupaciones en las actuaciones de oficio que se vinculan con las inquietudes/sensibilidades/intereses del responsable de turno que hacen incomparable un informe con otro. Al mismo tiempo, el perfil del defensor, la imagen pública del mismo, generan que la defensoría sea percibida como un ámbito para hacer cierto tipo de denuncias que están asociadas al defensor/a y la gestión. No obstante ello, estos informes anuales permiten tipificar vulneraciones a derechos, de ahí nuestro interés en relevarlos.

<sup>3</sup> El estudio del Inadi, realizado con la colaboración de un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional del Comahue, consistió en una encuesta de 399 casos tomados en las localidades de Viedma, San Antonio Oeste, Villa Regina, G. Roca, Allen, Cinco Saltos, Jacobacci, Cipolletti, Bariloche y Choele Choel. La selección de casos respetó la proporción de rango de edad y sexo.

**Gráfico 1**

Necesidades básicas insatisfechas<sup>5</sup>. Variación intercensal de los hogares con NBI, 2001-2010

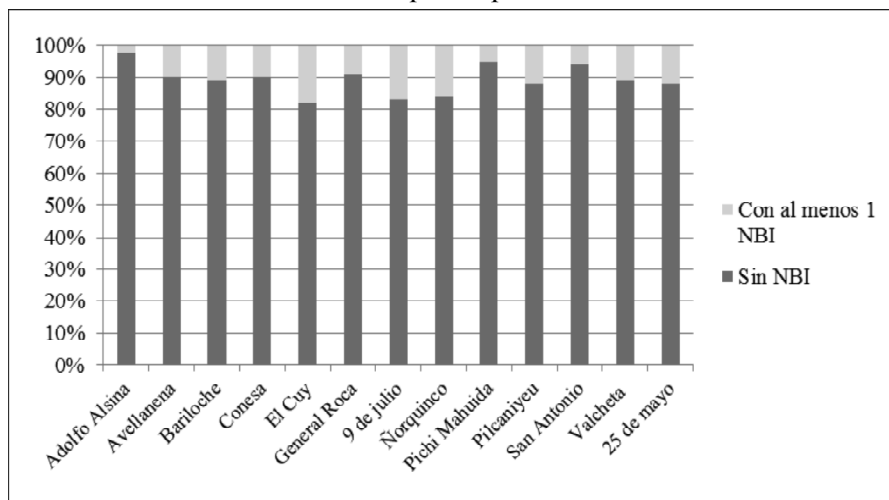


Nota: Variación intercensal de los hogares con NBI 2001-2010, total país: - 23; total Río Negro: -24,4.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec, censos 2001-2010.

**Gráfico 2**

Porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec, censos 2001-2010.

<sup>4</sup> Según el Indec, hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación. NBI 1. Vivienda:

Haciendo una lectura a nivel departamental de los datos del Censo 2010, es posible observar que los departamentos de El Cuy, 9 de Julio y Ñorquincó tienen más del 15 por ciento de los hogares con al menos 1 NBI; lo cual contrasta fuertemente con el departamento de Adolfo Alsina, donde se encuentra la capital provincial, que registra un 6 por ciento de los hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha. Así, la cifra de los tres departamentos previamente mencionados da cuenta de un porcentaje mayor de hogares con al menos una NBI que los que tenían en promedio las zonas urbanas en 2001.

A su vez, los datos previamente reseñados, que expresan las asimetrías entre porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha entre los distintos departamentos, pueden ser leídos a la luz de los datos provistos por el Mapa de discriminación realizado 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.

### *El acceso a la educación*

Según consta en el artículo 60 de la Constitución provincial, la educación es un derecho de todos los habitantes y una obligación irrenunciable del Estado. Atendiendo a los datos del Censo de 2001, el nivel de alfabetización en los mayores de 10 años en la provincia alcanzaba al 96,3 por ciento de sus ciudadanos y ciudadanas, mientras que un 3,7 por ciento 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 por ciento, lo cual repercute en una merma del porcentaje de personas no alfabetizadas que llega al 2,5 por ciento.

Estos datos que a simple vista pueden resultar positivos, encubren grandes asimetrías al interior de la provincia. Así, por ejemplo, en el departamento de Ñorquincó, el analfabetismo asciende al 14,9 por ciento (en 2001 era del 21,4

---

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.

por ciento), en El Cuy al 11,1 por ciento (17,6 por ciento en 2001), en 9 de Julio al 10,6 por ciento (16,6 por ciento en 2001) y en el departamento de 25 de mayo al 9,8 por ciento de la población (era 15,6 por ciento).

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 el gráfico que se presenta a continuación se visualiza una cohorte de edad de educación común y también de adultos. A partir del mismo 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 ingresaron a la educación de adultos, mientras que los restantes quedaron fuera del sistema escolar. Casi un tercio continuó asistiendo pero ha repetido más de una vez y un porcentaje algo menor a un tercio, (29), asiste 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 habían 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 por ciento de los alumnos repitió y se inscribió nuevamente con sobreedad. Entre los 6 y los 9, el 26 por ciento 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.

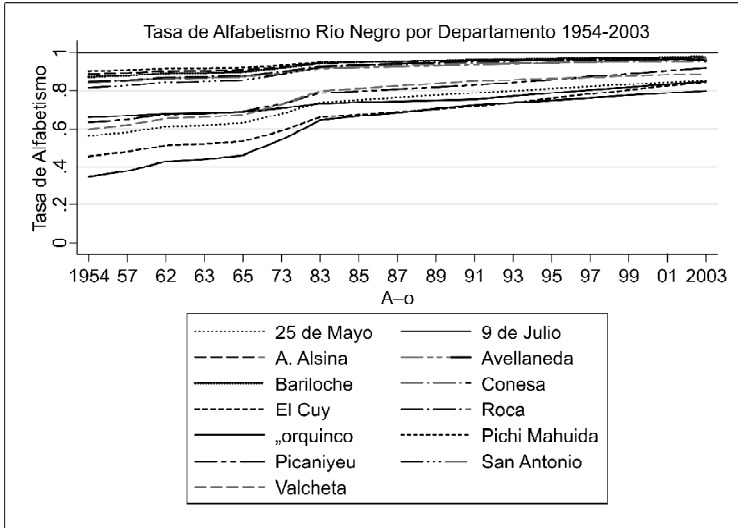
Ahora bien, ¿qué sucede en el ámbito rural? El seguimiento de una cohorte de edad a través de los años en las zonas rurales de la provincia de Río Negro permite observar que de cada 100 alumnos que asistían con 6 años en el año 1999, al llegar a los 17 años de edad solo 11 asisten a educación común sin 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 por ciento 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 por ciento).

El análisis de estos datos debe complementarse con los de migración rural urbana, 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 disminuiría el abandono real de la cohorte rural, pero incrementaría el abandono real de las cohortes urbanas.

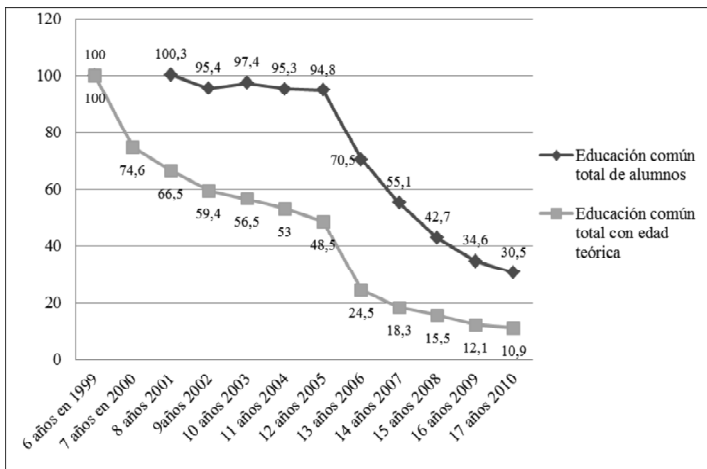
A partir de lo expuesto es posible interpretar que en los últimos años se ha producido una ampliación en la satisfacción del derecho a la educación que se manifiesta en la existencia de un aumento de la población alfabetizada, en la oportunidad generada por la presencia de una nueva universidad pública 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.

**Gráfico 3**  
Educación. Evolución histórica



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

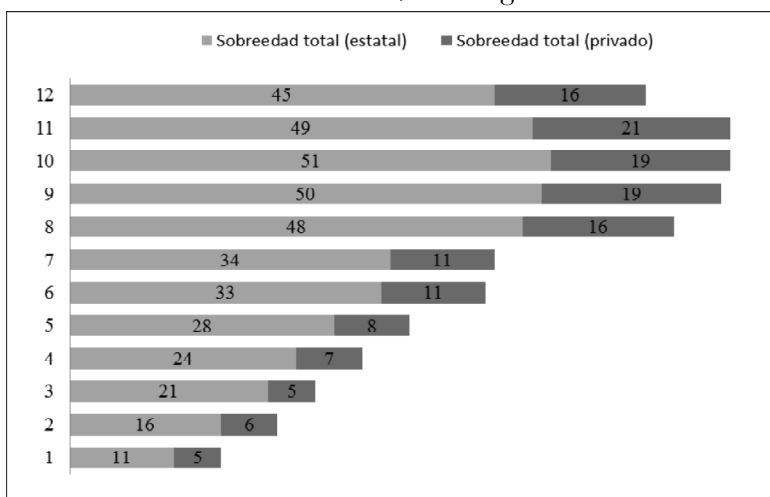
**Gráfico 4**  
Total de alumnos y alumnas en edad teórica en una cohorte por edad de 6 a 17 años iniciada en 1999 en el ámbito rural



Nota: Educación común. Inscritos en año 1999=base 100.

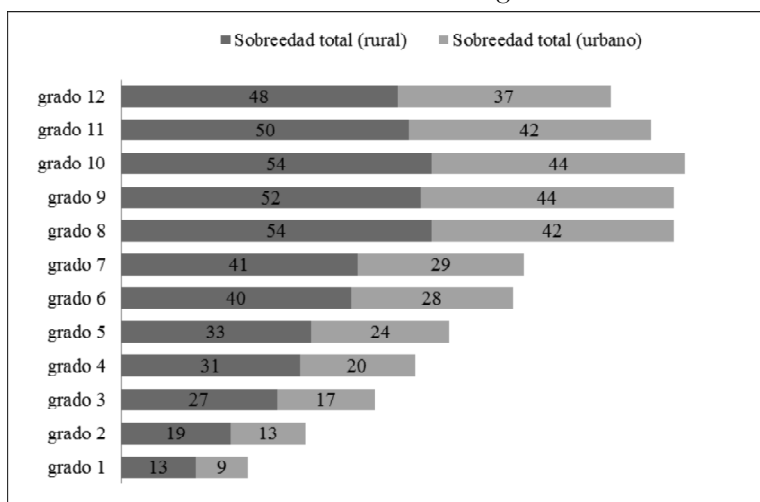
Fuente: Procesamiento en base a datos de la Diniece-Ministerio de Educación. Relevamiento anual de matrícula y cargos 2010.

**Gráfico 5**  
 Porcentaje de sobreedad por sector de gestión educación común.  
 Grados 1-12, Río Negro



Fuente: Procesamiento en base a datos de la Diniece-Ministerio de Educación. Relevamiento anual de matrícula y cargos 2010.

**Gráfico 6**  
 Porcentaje de sobreedad total por ámbito en educación común.  
 Grados 1-12, Río Negro



Fuente: Procesamiento en base a datos de la Diniece-Ministerio de Educación. Relevamiento anual de matrícula y cargos 2010.

Intentado poner de manifiesto situaciones de vulneración de derechos respecto a la dimensión educación, citamos como ejemplos la violación a la ley de becas que consta en el informe 2002/3 de la Defensoría del Pueblo de la provincia. Allí quedó reflejado no sólo que no se abrió la convocatoria a becas, 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 del Estado provincial que no brindó los recursos comprometidos. En los sucesivos informes se destacan 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 (Informe 2004-5). Asimismo, existieron presentaciones por la falta de comunicación en las instituciones educativas que no disponen 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 estudiantes (Informe 2012-13). Por otra parte, se registraron presentaciones por la existencia de transformadores contaminados (PCB) en cercanía de instituciones escolares en San Carlos de Bariloche.

### *La salud en la provincia de Río Negro, entre el acceso y el derecho*

En la provincia de Río Negro, el sistema público de salud está conformado por una red de servicios de distinto nivel de complejidad (del I al VI) distribuidos en todo el territorio provincial, con 35 hospitales y 214 centros de salud. Todos ellos de dependencia provincial, lo cual, a diferencia de otras jurisdicciones, permite una mejor coordinación entre los niveles de atención.

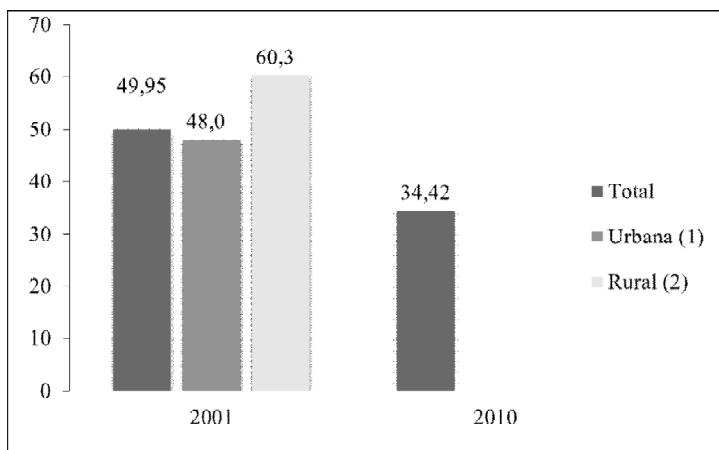
Según el censo 2010, el 51,3 por ciento de la población tiene obra social, el 34,4 por ciento no posee, un 12,7 por ciento accede a una prepaga y un 1,6 por ciento es titular de programas o planes<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Este dato no surge de los resultados obtenidos del cuestionario básico del Censo 2010 sino del ampliado.



**Gráfico 7**

Salud. Provincia de Río Negro. Población urbana y rural por cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual. Año 2001 y 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec, censos 2001-2010.

Atendiendo a la distribución de recursos humanos e infraestructura en la provincia, es posible observar que en la zona andina, donde está ubicada la localidad más poblada de la provincia, San Carlos de Bariloche, donde se asienta el 22 por ciento de la población rionegrina (127 485 habitantes), existe un hospital de complejidad VI (Hospital Zonal Bariloche) que posee 157 camas, 16 centros de salud y recursos humanos que ascienden a un total de 678 trabajadores<sup>3</sup>. Esta situación de la zona andina y de S. C. de Bariloche en particular en términos de infraestructura y recursos humanos contrasta fuertemente con la de otras localidades de la provincia como Viedma, capital provincial, en la cual, con la mitad de la población (60 789 habitantes), existen 90 camas, 716 trabajadores y 11 centros de salud.

Comparando con la ciudad de Choele Choel, que tiene un 10 por ciento de la población de Bariloche (12 896 habitantes) también la diferencia es notable, ya que cuenta con poco menos de un tercio de los profesionales que tiene Bariloche y un tercio de no profesionales, teniendo, como señalamos previamente una población 10 veces menor.

Esta situación tan asimétrica en la asignación de infraestructura y recursos humanos en el sistema de salud indudablemente no responde a políticas que tiendan a compensar desigualdades socioeconómicas, dado que el departamento de Adolfo Alsina, el que en términos comparativos dispone de más recursos humanos y de infraestructura es justamente uno de los que menos hogares con NBI tiene en toda la provincia.

Atendiendo a los informes de la Defensoría del Pueblo de la provincia (2002-2014) 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 el 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 y provisión de servicio de gas<sup>6</sup>. Las presentaciones respecto a la situación de Ipross (Instituto Provincial del Seguro de Salud) también son recurrentes<sup>7</sup>.

### *Identities and discrimination in Río Negro*

A fin de aproximarnos 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 realizado por el Instituto contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi).

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 por ciento de los encuestados/as de Río Negro mantiene imaginarios tendientes a la asimilación cultural de estos grupos. Este porcentaje es considerablemente mayor que la media nacional, la cual asciende al 33 por ciento<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Camuzzi Gas del Sur retiró los medidores en el centro de salud del barrio Juan José Gómez en el departamento de General Roca por problemas de infraestructura y en el caso del centro de salud del barrio San Francisco III (Bariloche), el centro se mantuvo dos meses cerrado por el robo del medidor que no repuesto con celeridad por la empresa.

<sup>7</sup> 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 y obesidad supera en más de 10 por ciento en el primer grupo, siendo en promedio 7 años más jóvenes; sólo en el caso de la hipercolesterolemia la relación es inversa, es decir, que existe mayor prevalencia en la población socioeconómicamente más aventajada (Pérez, Domínguez Mon y Perner, 2013).

<sup>8</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 por ciento de los/as encuestados/as pertenecientes a pueblos originarios (13 por ciento 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 por ciento de los encuestados manifestaron haber sufrido o presenciado este tipo de situaciones. Cabe mencionar también que el porcentaje más alto de personas que manifestó haber presenciado y/o sufrido actos discriminatorios se ubica en la franja etaria 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 por ciento manifestó haber sufrido discriminación y el 68 por ciento presenciado actos de este tipo. Considerando que el 78 por ciento de los migrantes ha experimentado estas 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 por ciento de los casos, seguido por el 21 por ciento vinculado al aspecto físico, el 19 por ciento por ser migrante, un 16 por ciento relacionado al color de piel, otro 16 por ciento por obesidad, en el 12 por ciento de los casos el factor aludido es la discapacidad y, finalmente, en el 9 por ciento de los casos, el factor de experiencia discriminatorio es la vestimenta.

En este punto, quedan de manifiesto las endeble condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en que viven algunos grupos. La discriminación por nivel socioeconómico 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. A su vez, la presencia de actos discriminatorios frente a éstos 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>9</sup>.

<sup>9</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.

## A modo de cierre

El análisis de las transformaciones que se dieron en el período marcado por la caída de la convertibilidad (2002) y el año 2015 en la provincia de Río Negro, acerca de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, permite extraer preliminarmente una serie de conclusiones que dan 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 mejora 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 que trazan una fisonomía coincidente con las «zonas marrones» descritas por O'Donnell, es decir, zonas en las que la vigencia de la ley y los derechos se caracteriza por ser débil o nula.

Así, si bien se advierten mejoras en los niveles de necesidades básicas insatisfechas, éstas deben contextualizarse en el marco de una provincia en la cual el mayor motivo de discriminación es el nivel socioeconómico.

Respecto de la 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). 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.

En cuanto al acceso a la salud, se registran problemas similares; existen zonas y grupos poblacionales en los cuales este derecho no está garantizado, ya sea por falta de acceso a medicamentos, por carencia de infraestructura y/o de recursos humanos. Al mismo tiempo, 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, los pobladores rurales 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. Según se desprende de nuestro análisis, Ñorquincó, El Cuy y 9 de Julio son los departamentos en los que más se solapan distintas modalidades de vulneración de derechos, configurando zonas en las que se ejerce una ciudadanía de baja intensidad.

Estos grupos poblacionales, no sólo carecen de la satisfacción de derechos involucrada en alguna 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. Dicho más directamente: si el principal factor de discriminación se vincula con el nivel socioeconómico, hay ciudadanos que son discriminados precisamente por tener ciertos derechos vulnerados, como el derecho al trabajo, a la vivienda, a la tierra, a la educación o a la salud.

Esto deja en evidencia la existencia de extensas zonas marrones en la provincia de Río Negro al tiempo que pone de manifiesto la distancia entre el derecho formal a la ciudadanía y las posibilidades efectivas de ejercer ese derecho. El ejercicio del derecho de votar no posee virtudes inherentes que garanticen el cumplimiento de las distintas dimensiones que hacen a la ciudadanía. La ciudadanía no está dada empíricamente, ni se reduce a la evocación de un conjunto de derechos reglamentados en un determinado territorio. Su ejercicio no es ajeno a las condiciones de vida materiales de los individuos. La cualidad ciudadana se define en el acto de reconocerse en el derecho, sin este acto de reconocimiento de los sujetos en tanto titulares de los mismos, la ciudadanía pierde intensidad, hasta desvanecerse, ya que no existen ciudadanos al margen de la práctica de la ciudadanía, de ahí, la importancia de seguir profundizando en el análisis de las condiciones que permiten su ejercicio.

## **Bibliografía**

- Auyero, J. (1998). *Favores por votos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- Balibar, E. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo Editorial.
- Bandieri, S. (2009). *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.
- Bandieri, Susana (2007). De la revolución de independencia a la consolidación del Estado nacional: la Patagonia en el Siglo XIX. Presentación General. En C. J. Godoy Manríquez (dir.), *Patagonia total* (pp. 178-188), Bogotá, Colombia: ALFA Centro Literario.

- Bartolini, S. (1988). Metodología de la investigación política. En AA. VV., *Manual de Ciencia Política* (pp. 39-79). Madrid, España: Alianza Universidad Textos.
- Benítez Romero, M. B. (2004). *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate* (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España).
- Bohman, J. (1997). *Public deliberation*. Cambridge, MA: 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, España.
- Camino Vela, F. (comp.) (2012). *El mundo de la política en la Patagonia norte*. Neuquén, Argentina: Educo.
- 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, Argentina: Publifadecs.
- Cao, H., Favaro, O. e Iuorno, G. (2003). *Las provincias argentinas. Estados, territorio y sociedad en las últimas décadas* (Serie Documentos de Trabajo). Neuquén, Argentina: 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 M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 9-30). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Cechini, S. (2010). Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas. En L. Pautassi y V. Abramovich (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- 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 Có*. Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Estudios de Trabajo, Buenos Aires, Argentina.
- Cheresky, I. (1999). *La innovación política*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Cheresky, I. (2011). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2001-2002). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2002-2003). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2003-2004). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2004-2005). *Informe anual*. Viedma, Argentina.

- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2005-2006). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2006-2007). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2007-2008). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2008-2009). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2009-2010). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2010-2011). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2011-2012). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2012-2013). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Escolar, M. y Villarino, J. (2004). Partidos, provincias y región. Geografía de las coaliciones políticas en Neuquén-Río Negro (1983-2003). En G. Rafart, J. Quintar y F. Camino Vela (comps.), *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén* (pp. 45-88). Neuquén, Argentina: Educo.
- Ewald, F. (1985). *L'état providence, Libro IV*. París, Francia: Grasset.
- Favaro, O. e Iuorno, G. (2005). Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina (1983-2003). En O. Favaro (comp.), *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*. Buenos Aires, Argentina: La Colmena.
- Favaro, O., Iuorno, G. y Cao, H. (2006). Política y protesta social en las provincias argentinas. En G. Caetano (comp.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Felner, E. (2010). Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En L. Pautassi y V. Abramovich (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Franco, M. A. y Álvarez, M. (2003). *La reforma del Estado y el proceso de tercerización en Río Negro*. Trabajo presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, Argentina.
- García Linera, Á. (2009). *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores-Clacso.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa I y II*. Madrid, España: Taurus.
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (2014). *Mapa de la discriminación en Río Negro 2013-2014*. Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001). *Censo nacional de población, hogares y viviendas*. Buenos Aires, Argentina.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo nacional de población, hogares y viviendas*. Buenos Aires, Argentina.
- Iuorno, G. (2007). La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales. En M. Ruffini y R. F. Masera (comps.), *Horizontes en perspectiva. Contribución para la historia de Río Negro (1884-1955)*. Viedma, Argentina: Fundación Ameghino-Legislatura de Río Negro.
- Katz, R. y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge, MA: CUP.
- Masés, E. y Rafart, G. (2003a). La patria peronista en la Norpatagonia: notas sobre el origen del peronismo en Río Negro y Neuquén. En *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral.
- Masés, E. y Rafart, G. (2003b). Tiempos peronistas: continuidades y rupturas en Rafart. En E. Gabriel y Masés (dir.), *El peronismo desde los territorios a la Nación. Su historia en Neuquén y Río Negro (1943-1958)*. Neuquén, Argentina: Editorial Educo.
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Gorla.
- Merton (1987). Three fragments from a sociologist's notebooks: Establishing the phenomenon, specified ignorance and strategic research materials. *Annual Review of Sociology*, 13, 1-28.
- Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro (2014). *El derecho a la salud en Río Negro fortaleciendo el sistema de salud rionegrino etapa 2014-2015*. Viedma, Argentina.
- 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. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18(4), 414-433.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Nudler, O. (2012). *Controversy spaces. A model of philosophical and scientific controversies*. Amsterdam, Holanda: John Benjamins.
- O'Donnell, G. (1992). *¿Democracia delegativa?* (Cuadernos del CLAEH N° 61). Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 130, 163-184.
- O'Donnell, G. (2000). Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico*, 39(156), 519-570.
- Pautassi, L. y Abramovich, V. (2009) (comps). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Pautassi, L. y Abramovich, V. (2009) (comps). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.



- Perez, S., Domínguez Mon, A. y Perner, S. (2013). *Desigualdades en el proceso salud/enfermedad/atención en San Carlos de Bariloche: prácticas alimentarias y actividad física en varones y mujeres con hijos en edad escolar en contextos socioeconómicos diferentes*. Trabajo presentado en el XXVIII Congreso Argentino de Medicina General, Potrero de los Funes, Argentina.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Ruffini, M. (2005). La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955). *Revista SAAP*, 3(1), 81-101.
- Taylor, C. (1991). *La ética de la autenticidad*. Barcelona, España: Paidós.
- UNICEF (2011). *La educación en cifras. Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo. Río Negro*. Buenos Aires, Argentina.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Winderbaum, S. (2006). *Para pensar y entender Río Negro*. Neuquén, Argentina: Ediciones Pido la Palabra.

### **Palabras clave**

ciudadanía – desigualdades – derechos – democracia – Río Negro

### **Keywords**

citizenship – inequalities – rights – democracy – Rio Negro

### **Abstract**

Citizenship implies that certain rights are available for the members of a community. That the scope of those rights covers the complete territory of one State is the basic condition of democracy. In spite of that, in heterogeneous societies where persist strong inequalities, the scope of those rights along all the territory and across all social groups, become very hard to accomplish. In Argentina, after the 2001 crises and during the post-convertibility process, the economic recovery allowed the implementation of social politics in order to spread the scope of citizenship. But until today little is known about the real impact of those social policies in the citizen condition, especially in a society with great territorial and social asymmetries. The aim of this work is to contribute to a better understanding of the real working of the Argentinean citizenship. The main goal is to analyze the scope of citizenship along all the territory and across all social groups of Río Negro province, describing the change and continuities in the post-2001 period. In order to describe the scope of citizenship regarding with education, health, unsatisfied basic needs, and discrimination we gathered all the available information of several public sources.