

## **EDUCACION Y POLITICA: EXPERIENCIA DE GESTION EN RIO NEGRO DURANTE LA DECADA DEL '80.**

**Lic. Maldonado Mirian Ruth**  
**Lic. Susana Patricia Lopez**

En la historia de la Educación Argentina, los distintos períodos y épocas que pueden distinguirse, están estrechamente vinculados con las diversas concepciones reinantes en el devenir histórico. Es así que desde 1810 a 1853, la acción educativa estuvo a cargo de la Provincias. Desde 1853 a 1905, la acción de las Provincias es directa y exclusiva, mientras que la acción de la Nación es indirecta, a través de subsidios para sostener algunas escuelas primarias en las provincias. Desde 1905 hasta 1978 cuando la acción de las Provincias se combina con la creación de escuelas Nacionales en los territorios provinciales, se generan de hecho dos sistemas paralelos. Desde 1978, comienza el traslado de las escuelas de la Nación a la Provincias que continua en 1992 con la Ley 24049.

La transferencia de establecimientos educativos, en el marco de esta ley, fue una política de los organismos internacionales que obedecía a una doble lógica. Por un lado financiera y por otro política. La lógica financiera tuvo un discurso expreso. A fin de que Argentina garantizara el pago de la deuda externa, la firma del Plan Brady con el FMI en el año 91, exigía la reducción de gastos mediante la transferencia de servicios educativos y de salud a las provincias. Desde la segunda, se pretendía desarticular las luchas docentes de la década anterior en el mundo y en nuestro país que habían puesto en evidencia la inconveniencia para el mantenimiento de la gobernabilidad, de sostener la centralidad nacional de los sistemas educativos. Los reclamos docentes y estudiantiles por más presupuesto, salarios, etc., se traducían en enfrentamientos directamente políticos contra los estados nacionales. La descentralización aparecía así como una forma de descomprimir estos enfrentamientos.<sup>1</sup>

El periodo 1976-1982 el Estado se adjudica explícitamente “un carácter subsidiario” en materia educativa y domina la concepción según la cual los problemas vinculados a su financiamiento se originan en la escasa racionalización del presupuesto fiscal. Con el objetivo de corregir esta situación, se definen orientaciones políticas para el financiamiento de la educación; el presupuesto educativo fue reajustado acorde con tales lineamientos. Según el Informe de UNESCO de 1986, la transferencia que se realiza de escuelas pre primarias y primarias se enmarco en esta política de racionalización, pero se realiza sin considerar los problemas económicos, administrativos, organizativos, técnicos y pedagógicos que deberían afrontar las jurisdicciones.

Durante la década del 80', la educación transito las medidas dictatoriales del gobierno de facto y el retorno a la vida democrática; la democratización interna y externa del sistema educativo fueron el tema central en la agenda del Gob. del Dr. Raúl Alfonsín (1983). Campañas de Alfabetización, libre ingreso a todos los niveles del sistema educativo, libertad de cátedra y de agremiación de estudiantes, normalización de la Universidades nacionales, fueron algunas de las acciones educativas. Así como brindar el espacio de discusión para renovar el marco

---

<sup>1</sup> Análisis comparativo de la Ley Federal de Educación (24.195) y la *Ley de Educación Nacional* (26.206) ¿Compartiendo ADN? Vanesa Carril, Laura Marrone, Soledad Tejera

normativo de la educación, discusión y consenso que se dio en el Congreso Pedagógico Nacional, antecedente para la sanción de la Ley 24.195, llamada Ley Federal de Educación<sup>2</sup>, que reemplaza a la 1420 de 1884<sup>3</sup>.

Otro antecedente de la Ley Federal, puede considerarse el documento crítico que presento en 1982 (finales de la dictadura militar), la Multipartidaria<sup>4</sup>, quien presentaba como propuesta mantener un equilibrio entre los sectores laicos y católicos y las diversas fuerzas políticas.<sup>5</sup>

Mediante la Ley 23.114/84 se convoca al Congreso Pedagógico que comenzó sus actividades en abril de 1986 y finalizó las mismas en 1988; durante esa amplia y prolongada convocatoria de la sociedad civil, los principales actores que intervienen en el campo de la política nacional lograron acuerdos básicos sobre la reforma educativa: la descentralización de la educación a las provincias, la extensión de la obligatoriedad escolar, la revisión de los contenidos y métodos pedagógicos, la prioridad a los sectores más desfavorecidos, la articulación con el mundo del trabajo y la reformulación de los planes y políticas de formación docente.

El Congreso Pedagógico pudo haber sido un avance en lo que se refiere a la implementación de políticas educativas de signo progresistas, pero en la práctica fue cooptado por los sectores más conservadores de orientación católica, cuyas propuestas no serán adoptadas por el gobierno de Alfonsín y si fueron tomadas en cuenta en el Gobierno del Dr. Menem, para constituirse en base legítima de la política educacional oficial.<sup>6</sup>

Los estudiantes universitarios organizados en la FUA<sup>7</sup>, también hacen sentir su voz y en marzo de 1980, comenzaron a reorganizar comisiones en los Centros de Estudiantes y participar en actos como la Marcha a la iglesia de San Cayetano, convocada por la CGT<sup>8</sup> contra el régimen. Además manifestaron que solo el 35% de los estudiantes del secundario ingresarían a la Universidad debido a las medidas de ingreso; denunciaron que el presupuesto Educativo del país era el más bajo de la Historia y rechazaron la concepción mercantilista y antidemocrática de la gestión educativa y reclamaron el ingreso irrestricto a la Universidad. La FUA, llamo al pueblo y a sus organizaciones a movilizarse por la gratuidad educativa.<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup> LEY N° 24.195 FEDERAL DE EDUCACION- Sancionada: abril 14 de 1993- Promulgada: abril 29 de 1993

<sup>3</sup> Estructura el primer desarrollo educativo del sistema formal en nuestro país.

<sup>4</sup> Organización que reunía a los partidos políticos que reclamaban la vigencia de un sistema constitucional

<sup>5</sup> Puigros Adriana-1991- "Que paso en la Educación Argentina. Desde la Conquista hasta el Menenismo" Editorial Kapeluz

<sup>6</sup> Canton Alejandro Oscar-Agenda Educativa: Alfonsín y la educación- en agendaeducativaioiv-[blogspot.com/2009](http://blogspot.com/2009)

<sup>7</sup> FUA. Federación Universitaria Argentina.

<sup>8</sup> CGT, Confederación General del Trabajo

<sup>9</sup> Puigros Adriana "Que paso en la Educación Argentina. Desde la Conquista hasta el Menenismo" Editorial Kapeluz-1991

El periodo que va desde 1983-1989, Filmus<sup>10</sup> lo denomina “educar para la democracia”, considera que el estado de Bienestar se encuentra en Crisis,”. En su opinión el objetivo de sus gobernantes fue transformar la cultura autoritaria vigente, a través de la educación, a partir de la transmisión de valores democráticos; sin embargo solo se democratizó desde lo expresivo, todo el sistema de normas y valores institucionales, en cambio desde lo instrumental solo se cambió el contenido de las materias dirigidas a la formación cívica y ciudadana y no se alcanzó a tomar las políticas necesarias para reconstruir la calidad educativa deterioradas por el proceso militar.

## **LA REGION PATAGONICA**

Con la instauración de la democracia en nuestro país y teniendo como marco el Congreso Pedagógico Nacional, dos provincias patagónicas como Río Negro y Neuquén se embarcaron en procesos de reforma del sistema educativo a través de un registro basado en la participación y descentralización del gobierno educativo.

Según destaca Axel Rivas<sup>11</sup>, en Río Negro, el proceso de Reforma abarcó la transformación curricular y organizativa de la escuela media, la cual fue retomada por los actores del Nivel nacional durante los años '90. Los Proyectos de Innovación basados en las escuelas posibilitaron el desarrollo de proyectos Institucionales y la introducción de talleres contó con la participación de padres y alumnos ;El nuevo reglamento para escuelas (1987) establecía que la escuela debe educar en y para la libertad, para ir construyendo democracia como forma de vida.

En tanto la Provincia de Neuquén instrumenta el Plan Educativo Provincial-PEP, desde 1984-1988, el objetivo central del plan fue “democratización de la Educación” y la vinculación de la educación al proceso de desarrollo Provincial, además recuperaba la nuclearización como modelo de Organización y definía a los Distritos Educativos Como el ámbito en el cual se llevaría a cabo la participación de la comunidad. En la década del '90, la política educativa de la Provincia se orientó a criterios de eficiencia y racionalidad administrativa que condujeron a una subordinación del Consejo de Educación Provincial al Poder Ejecutivo, en el marco de un fuerte enfrentamiento entre el gremio docente y el gobierno.<sup>12</sup>

La característica principal de ambos procesos fue el alto grado de participación y legitimación de la comunidad docente, así como la voluntad política de democratizar el sistema educativo de acuerdo a los valores de la vida democrática instaurada a partir de 1983. Sin embargo en las dos provincias en forma paulatina, el proceso de participación fue finalmente frustrado; en los años 90 estos principios participativos quedaron relegados en el tiempo.

## **RIO NEGRO: ASPECTO POLITICO**

---

<sup>10</sup> Filmus Daniel “Educación en la crisis del Estado de Bienestar”

<sup>11</sup> Ídem

<sup>12</sup> Rivas Axel “Gobernar la educación” estudio comparado sobre el poder y la educación en las Provincias Argentinas- Editorial Granica. 2004

La Provincia de Río Negro soporto al igual que el resto del país, la dictadura más sangrienta y represiva de la historia de nuestro país; el Poder político reinante en esa época termina instalando un régimen que se puede caracterizar en términos de Oszlak, como "...burocrático autoritario.." <sup>13</sup>, el golpe de Estado del 76, intervino el Consejo Provincial de Educación e instalo políticas educativas de acuerdo a su pensamiento ; reorganizo el CPE, descentralizando funciones y creando delegaciones regionales (Atlántica, Andina Alto Valle y Valle Medio ) con jurisdicción en todas las ramas de la educación. Tuvo como eje central, entre otras definiciones, el trabajo y el control de la educación con el fin de destruir a las personas y desde ese objetivo cercenar debates ideológicos del por que y el para que de la educación <sup>14</sup>

Las mismas políticas que se toman a nivel nacional son repicadas en las Provincias, por ejemplo se ordena distribuir el folleto "Subversión en el ámbito educativo, conozcamos a nuestro enemigo" esta normativa también se aplica en nuestra región <sup>15</sup>, que había sido legalizado por Resolución 538/77.

En el periodo comprendido entre los años 1976-1978-, se había terminado el traspaso de la totalidad de los servicios educativos del nivel primario. Transferencia que se efectivizó a través de la sanción de dos leyes: N° 21.809 y 21.810. Proceso se continuó en 1992 con la transferencia de escuelas de nivel medio y de educación superior no universitario, bajo el gobierno del Dr, Horacio Massaccesi.

En 1979, el Gobernador de facto Ramon Acuña, presenta modificaciones a la Ley 391-Estatuto del docente-,por un lado pretende ampliar los marcos de la estabilidad docente y por otro regular el salario de los trabajadores de la educación. Además en este periodo con el objetivo de reordenar las escuelas, se contó con un nuevo diseño curricular, un reglamento de escuelas y una nueva organización de la estructura de escuelas, bajo la nueva estructura académica, creando para estas funciones equipos técnicos-docentes: esta nueva estructura tenia como fin conformar practicas vinculadas a imponer, con la ayuda de argumentos técnico-pedagógicos, una política de segmentación del sistema educativo, de la escuelas e incluso, al interior de cada aula. <sup>16</sup>

La dictadura militar en la Provincia, regulo a través de la normativa, la vida de las escuelas y el accionar de los maestros para que se comporten como funcionarios disciplinados y disciplinadotes. Lo hizo desde la reforma de la escuela primaria con la estructura cíclica, respetuosa del desarrollo evolutivo y contenedora del maestro, asesorado por el equipo técnico, quien tiene la tarea de observar y detectar las dificultades, realizar el seguimiento directo y derivar a las escuelas especiales al alumno "problema",figura que se incorpora al reglamento general.

---

<sup>13</sup> Oszlak, O. "Teoría de la Burocracia estatal".Paidos.Bs.As.-1984

<sup>14</sup> Entrevista- Abril del 2011 a Hector Roncallo- integrante del gremio docente de la Provincia de Río Negro.

<sup>15</sup> Barco S,Mango M "Bases Constitucionales y legales de la educación en la Provincia de Río Negro". En Estado y educación en la Provincias- Susana Vior-directora. Editorial Miño y Davila editores. 1999.

<sup>16</sup> ídem

Desde 1983, Río Negro se caracteriza por ser una Provincia radical, donde sus gobernadores han culminado hasta la actualidad sus mandatos, pero cada gobernación ha otorgado un estilo diferente a la política educativa.

El primer periodo 1983-1987, Gobierno del Dr. Osvaldo Álvarez Guerrero, "Consolidación democrática..." encuentra a una Provincia desintegrada producto del gobierno de facto, donde se ejercían claros acuerdos entre sectores empresarios (fruti cultores) y los militares.<sup>17</sup>

La gestión de Álvarez Guerrero representaba un pensamiento próximo a la socialdemocracia, la lucha contra el autoritarismo era su caballito de batalla para instalar una nueva institucionalidad democrática, la educación y la cultura fueron los aspectos más relevantes de su política. También se llevaron adelante reformas político - institucionales: Reforma de la Constitución Provincial, Traslado de la Capital Federal a Viedma y desconcentración de la Administración Pública (se propone la distribución. de organismos descentralizados a diferentes regiones de la Provincia).

La reforma educativa junto con la reforma institucional fueron los instrumentos elegidos para avanzar de acuerdo a los objetivos planteados: articular con todos los sectores, especialmente con los sectores medios y los fue logrando mediante innovaciones pedagógicas y curriculares, especialmente en el nivel medio, con importante participación docente.

El Profesor Roberto Rulli<sup>18</sup> denomina al periodo 1984-1987, como "idilio democrático", "...en algunas ocasiones con alto grado de voluntarismo y alto grado de ingenuidad, se avanzó en la democratización de la sociedad. Es en ese contexto en el que se debe ponderar la Resolución 90 del Consejo Provincial de Educación de Río Negro para el nivel Primario y fundamentalmente la reforma de Nivel Medio como los logros en ese periodo..."<sup>19</sup>

En el discurso de Asunción el Dr. Álvarez Guerrero manifestaba "...Sin duda en la educación y la cultura se ha manifestado con mayor énfasis la acción nefasta de las fuerzas antidemocráticas, mediante la censura, la discriminación ideológica y la represión, buscando de esta manera la formación de una sociedad sumisa, adocenada y predispuesta a la aceptación sin análisis previo de esquemas mentales y formas de vida importadas opuestas a los valores nacionales. Se ha educado para la antidemocracia, para el autoritarismo, matando la creatividad, la solidaridad y la responsabilidad personal frente a la idea de comunidad. La anarquía en el funcionamiento del Consejo Provincial de Educación, la falta de recursos y el concepto básico de que la educación es un gasto, han provocado la desjerarquización de la tarea docente, los más altos índices de deserción y analfabetismo en la historia de la provincia, y ahondando la injusticia social al impedir el libre acceso de todos los rionegrinos a la educación y la cultura.

---

<sup>17</sup> Aliani M, Alonso O, Welschinger D, "Política Educativa entre las crisis y el ajuste Fiscal: el caso de la Provincia de Río Negro Argentina (1991-1999)- Revista Pilquen. -2000

<sup>18</sup> Roberto Rulli- ex presidente del Consejo Provincial de Educación de Río Negro.

<sup>19</sup> Entrevista al Profesor Roberto Rulli – marzo del 2011.

*En el gobierno constitucional democrático, Las áreas de cultura y educación serán coordinadas y articuladas porque ambas se realimentan y son los instrumentos básicos de la liberación personal y comunitaria.*

*Garantizaremos a todos los rionegrinos el derecho a la cultura y la educación.*

*La censura y la discriminación ideológica serán erradicadas y se fomentará la participación responsable de todos los sectores de la comunidad en la elaboración de una auténtica cultura regional propia, que reconozca los ricos valores locales hasta ahora marginados...*

*La Educación es una inversión social y no un gasto....<sup>20</sup>*

El Profesor Roncallo<sup>21</sup> manifiesta que este periodo fue de revisión y cambio en educación; principalmente se trabajó en procesos de democratización del sistema educativo y de allí la revisión de todo el sistema educativo, por ejemplo se llegó a discutir si debía cantarse el himno de Río Negro por lo que significaba su contenido.

Una de las primeras medidas que debió tomar el gobierno constitucional, fue la reincorporación de empleados cesantes en el gobierno de facto, restituirle sus derechos y beneficios fue el objetivo inmediato, para esto se sanciona la Ley 1794<sup>22</sup>. En este marco se fueron sancionando otras leyes de restitución de derechos y participación ciudadana, incluida la participación docente.

En este periodo se creó el Ministerio de Educación y Cultura, pero se mantuvo el Consejo Provincial de Educación, se creó la Subsecretaría de Cultura. Se constituyen las Direcciones Provinciales de Educación; Dirección de Educación Primaria, de Educación media, de Educación Superior; Dirección de Escuela Hogares y Residencias, Dirección de Educación Artística y Dirección de Educación Física. Además otras iniciativas como:

- El Servicio Provincial de Aprendizaje Laboral Orientado (Se.P.A.L.O.).
- Plan de Alfabetización Provincial.
- Censo Demográfico y Educacional.

Una de los desafíos más importantes y ambiciosos fue la reforma del nivel medio, especialmente por el carácter innovador de su diseño curricular y estructura organizativa. Se retomó la Ley Orgánica de Educación, 227/61 cuyos lineamientos fueron tenidos en cuenta en la propuesta que se lleva al congreso Pedagógico Nacional.

En 1986, se inicia el proceso de reforma en las instituciones de Nivel Superior, considerando a la reforma como la movilización de estamentos públicos y las relaciones de poder que definen el espacio público, entendiéndola como parte de un proceso de regulación social, en este marco se da la creación de la Dirección de Formación Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización Docente en la estructura del Consejo Provincial de Educación (1987), la sanción de la Resolución

---

<sup>20</sup> Versión taquigráfica-Legislatura de Río Negro- Reunión III .3º sesión especial- juramento del Sr. Gobernador. Álvarez Guerrero- 12 periodo legislativo- 11 diciembre de 1983.

<sup>21</sup> Entrevista citada

<sup>22</sup> Sancionada: 24/01/1984  
Promulgada: 27/01/1984 - Decreto: 161/1984  
Boletín Oficial: 02/02/1984 -

1483(1988), Ley 2288 (1988)<sup>23</sup> y también la reforma en Nivel Medio, Construcción de los Reglamentos de Nivel Inicial(Resolución 828/87) y Reglamento de Nivel Primario (Resolución 90/87). Estos marcos regulatorios, sostiene Ronclallo, son ejemplos concretos del contenido de la Educación en esa época. desarrollaron lineamientos que contribuyeron a democratizar las instituciones escolares y ello se plasma en uno de sus considerandos al expresar “*Que además de la propuesta surgida se desprende la firme voluntad de la comunidad educativa rionegrina de abrir nuevos espacios a la participación institucionalizada en las escuelas, erradicando el autoritarismo e integrando a los establecimientos educativos en la vida comunitaria de la sociedad*”

En diciembre del 1987 asume la gobernación el Dr. Horacio Massaccesi, del mismo signo político que su antecesor, se caracterizó por ser un actor político fuertemente carismático, que inicia su gestión en un contexto político muy diferente a su finalización. Heredero de una tradición bienestarista, se negó en términos generales a llevar adelante acciones que tuvieran que ver con las nuevas concepciones de política económica que comenzaron a preponderar en la última década y ancló su discurso en la promoción de las economías regionales<sup>24</sup>, este escenario favoreció que su poder se enraizara en los poderes económicos locales y por otro lado en la construcción clientelar sobre la base de proliferación de políticas asistencialistas, situación que sufrió un importante ajuste en su segundo mandato.

*Este periodo fue de rico debate y profunda estrategia de discusión y de observación para que no se lograra imponer desde esas políticas las verdaderas intenciones de privatizar y municipalizar la educación... fue de contradicciones permanentes ya que mientras la política avanzaba hacia ese camino, en el año 1988 se sancionaba la Constitución de Río Negro que pretendió hacer desaparecer la representación docente del Consejo de Educación....”<sup>25</sup>*

El presupuesto educativo en esta época tuvo un abultado gasto duplicado, aplicó la “cláusula gatillo”<sup>26</sup> al sector docente y fue muy promocionado su slogan “una escuela cada treinta días”. Esta política, base de su legitimación, propia de años anteriores, comenzó a entrar en contradicción con las nuevas orientaciones que inaugura la década de los noventa, en donde la racionalización del gasto comienza a ser un imperativo fuerte. El mandato de Massaccesi concluye en 1995 (dos periodos de gobierno) con el temor de una intervención federal, tras los graves conflictos que se dan en la provincia luego del retraso en el pago de los salarios estatales y la crítica situación financiera.

## **DISEÑOS CURRICULARES:**

A partir del retorno al estado de derecho y transitando el proceso democrático se trabaja en la elaboración/construcción de los diseños curriculares bajo los

---

<sup>23</sup> Paugest, Alicia “La formación Docente en la Provincia de Río Negro: una mirada retrospectiva sobre los Diseños curriculares” - en [www.unter.org.ar](http://www.unter.org.ar), escuela Rodolfo Walsh.

<sup>24</sup> Luci Florencia “Proyecto “Las Provincias Educativas” Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas- Director Axel Rivas- CIPPEC- 2003.

<sup>25</sup> Entrevista a Héctor Roncallo.

<sup>26</sup> Implicaba el ajuste automático del salario docente acorde a los movimientos inflacionarios.

principios de educación permanente, el planeamiento concertado y la investigación protagónica. Para su elaboración se contó con la participación en las distintas comisiones con docentes, delegados gremiales, asesoramiento de profesores de los Institutos de Formación Docente y especialistas y profesores de la Universidad Nacional del Comahue.

- Nivel inicial:

Su construcción se origino en los procesos participativos de 1983, pero comenzó a implementarse en el año 1992. Al comenzar el período democrático el Proyecto Educativo Rionegrino identifica al Nivel Inicial como Nivel del sistema educativo provincial, otorgándole la importancia que sus fines y funciones reclamaban. En 1984 se trabajó en una propuesta técnico-educativa; se realizaron propuestas sobre: Independencia del Nivel, creación de la Dirección del Nivel, cargos de escalafón, Jardines Independientes e Integrados, Reglamento, Concursos, Perfeccionamiento y Capacitación Docente, Jardines Rurales y Suburbanos, a la vez que se expresaron lineamientos e ideas sobre el curriculum específico del Nivel Inicial.

En 1986 asume su cargo la primera Directora de Nivel Inicial, lo que consolida el camino de la independencia del Nivel, ya articulado con el sistema educativo y en vías de cobrar la identidad pedagógica que le es inherente.

En 1990 el sistema provincial atendía el 35% de los niños de 5 años. En 1995, para atender este crecimiento, se crearon los Jardines de Infantes Independientes, los Jardines de Infantes Integrados y los Jardines Maternales (1988), que son respuestas a demandas sociales concretas y a las necesidades pedagógicas del Nivel.

- Nivel Primario:

Los docentes fueron convocados entre 1984 y 1987 a diversas jornadas, participando en acciones asociadas con la necesidad de producir una innovación curricular. Por Resolución 157/91, se aprobó el Proyecto Curricular para la educación elemental Básica, para ser aplicado en los 7 años de las escuelas primarias comunes dependientes del Consejo Provincial de Educación a partir del ciclo lectivo 1991.

La sanción de la Ley Federal de Educación y la aprobación de los contenidos Básicos Comunes para la Educación Gral. Básica (1994), hizo que la Provincia tuviera que renovar el Diseño Curricular, proceso que se comenzó en 1995, en el marco de la Ley 2444-Orgánica de Educación y de la Resolución 157/91.

- Educación Básica para adultos

Su construcción comenzó con un proceso participativo en 1984 y finalizó con la aprobación del Diseño Curricular en 1991. Se analizaron los aportes de la comunidad educativa de las Escuelas de Adultos, la experiencia de los docentes, los

aportes realizados en los espacios institucionales, aportes de alumnos a través de historias de vida, encuestas de opinión y evaluaciones. El marco Teórico y la  
Lic. Mirian R Maldonado – Lic. Susana P Lopez

---

elaboración del modelo Didáctico fue realizado por una comisión integrada por docentes (2) de cada regional y dos representantes de la UnTer, además de especialistas de cada tema.

- Nivel Medio

En 1986, luego de la implementación de la reforma como experiencia piloto en dos lugares de la Provincia, se resolvió reestructurar el Nivel y extender la Reforma. Mediante la Resolución 964/86 se aprobó el Ciclo Básico Unificado-CBU- y el plan de estudios correspondientes.

En 1991 se aprobó el Diseño Curricular para el CBU por Resolución 369/91, en el que se planteaba los ejes en se fundamento la reforma:

- relación docente –alumno
- dinámica interna del sistema educativo
- relación sistema educativo-sociedad

El CBU, comprendía tres años de estudios divididos en cuatrimestres y se debía trabajar para completar el ciclo de cinco años. Con el propósito de definir orientaciones para completar este ciclo se formo una comisión en 1988 integrada por representantes de áreas gubernamentales y realizar el diseño curricular para el Ciclo Superior Modalizado- CSM. En 1990, la Dirección de Formación, Capacitación, Perfeccionamiento y Actualización docente (DI.Fo.Ca.Pe.A) elaboro el Diseño Curricular para el CSM, el que fue aprobado por Resolución 523/90.

- Nivel Superior

La construcción curricular para la formación docente ha seguido una línea desde 1983, consecuente y común a todos los niveles del sistema educativo provincial. Siempre tuvo su lugar propio en la estructura organizativa del Ministerio de Educación o Consejo Provincial de Educación, según sus épocas (Dirección de Nivel Superior o como Di.Fo.Ca.pe.A). En la actualidad tiene a cargo los Institutos de Formación Docente continua, los mismos se enmarcan en la ley 2288/88, cuya vigencia fue ratificada por la Ley 2444/91, en lo que respecta a Nivel Superior. La ley 2288, fue modificada en el año 2000, como consecuencia de los procesos de acreditación en el marco de la Ley Federal de Educación y en 2008 como consecuencia de la implementación de la Ley de Educación Nacional -26.207.

El Diseño Curricular que se plasma en 1988, surge del proceso de consulta, participación, discusión y debate por parte de los docentes de los Institutos con la coordinación de los docentes de la Universidad Nacional del Comahue. Se organiza en áreas, cuyo fundamento es el abordaje de diversos objetos de estudio, desde múltiples perspectivas a cargo de diferentes orientaciones que componen el área. Este Diseño expresa *“...se concibe lo educacional como terreno abierto a la confrontación entre lo viejo y lo nuevo, entre conservación y cambio, entre intereses variados e ideologías en competencia. La gran tarea historia es transformar el proceso educativo...en suma es hacer de la educación una vía posible para una autentica y renovada democracia...”*

En ese mismo periodo (1988) se inicio el proceso de normalización de los Institutos de Formación Docente, reglamentada por la Resolución 1463/88.

Lic. Mirian R Maldonado – Lic. Susana P Lopez

---

## REFORMAS:

La reforma en el nivel medio da sus primeros pasos en 1986, en un grupo de escuelas de San Carlos de Bariloche y El Bolsón, con la intención de ir avanzando

paulatinamente. Desde lo curricular se divide en dos ciclos: CICLO BASICO UNIFICADO (CBU) y CICLO SUPERIOR MODALIZADO (CSM). Esta reforma contenía todos los elementos de una Política educativa democrática y Progresista, esto se manifiesta en la creación de los cargos completos con cargas horarias no al frente de alumnos para planificación, reflexión y trabajo interdisciplinario, el trabajo por áreas para coordinadores, los talleres de educadores, los talleres optativos para los alumnos, un nuevo modelo de evaluación.<sup>27</sup>

Como señala el profesor Roberto Rulli “...soy un convencido absoluto que en la política Educativa inciden tanto cuestiones objetivas como subjetivas, se logro transmitir al interior de los establecimientos un espíritu de la misma acorde a un clima de época...la estructura del CBU, que rompía con el modelo clásico de Nivel Medio Tradicional y la posibilidad de orientaciones o incluía una oferta moderna en lo académico, fue un avance de altísima significación...”<sup>28</sup>

El gremio en opinión de Roncallo “...a instancias de las exigencias planteadas recién tiene cabida en el proceso de reuniones un año después de la implementación de la misma, a pesar de que siempre tuvo favorable posición y crítica a la puesta en marcha de la transformación en el Nivel Medio. Ninguna modificación se puede hacer a espaldas de los trabajadores organizados y ello fue claramente demostrado en todo el proceso, inclusive en su caída, ya que el gremio precedía la continuidad de la reforma cuando el Gobierno preparo todo el terreno curricular y supuestos procedimientos de modificación para orientar a su desaparición. ...”

El CBU, se dividía en tres espacios: 1.- horas frente a curso, que a su vez se dividían en áreas, talleres y horas compartidas 2.- planificación (reunión de áreas) 1990 en adelante. 3.- Perfeccionamiento permanente: taller de educadores.

EL CSM, ofreció al alumno la posibilidad de optar entre distintas orientaciones o modalidades y se concentraba en establecer vínculos entre la escuela y el mundo laboral.

En 1987 se generaliza la experiencia, la cual fue criticada por varios sectores de la comunidad educativa, en desacuerdo con abandonar la gradualidad del cambio. También se reciben críticas hacia el Gobernador en ejercicio –Dr. Horacio Massasseci-, quien según la comunidad educativa habría hecho de la experiencia un bastión de su legitimación política. En opinión del Prof. Rulli, fueron múltiples y concurrentes las causas y motivos que no permitieron que la Reforma perdurara en

---

<sup>27</sup> Entrevista – citada-Prof. Rulli

<sup>28</sup> Idem-

el tiempo"...en diciembre de 1987 y marzo de 1988-periodo de cambio del Dr. Álvarez Guerrero al Dr. Horacio Massaccesi- a mi juicio y en mi humilde opinión se dio una inadecuada aceleración de la Reforma creándose numerosos

Lic. Mirian R Maldonado – Lic. Susana P Lopez

---

*establecimientos de CBU, sin suficiente planificación posiblemente guiada por esa aceleración justamente por la alta consideración social y política que tenía. Ello derivó en un incremento de costos brusco que generó un grave problema presupuestario creciente geométricamente como en la escasez de Recursos humanos, imbuidos y capacitados para la Reforma... además se debió modificar la*

*estructura original de cargos su carga horaria individual desvirtuando el concepto – tiempo completo-. Alguna vez lo hablé con el Prof. Nilo Fulvi, indudablemente inspirador y mentor de la reforma quien me dijo: la reforma no nació como experiencia piloto pero estaba planificada su extensión en forma gradual y paulatina”.*

La titularización de docentes (Concurso N° 34) se hizo con bases tradicionales y provocó que muchos docentes capacitados bajo el espíritu de la reforma fueron reemplazados por docentes provenientes del sistema tradicional, algunos ascendieron a cargos directivos sin haber comprendido y asumido el sentido profundo de la reforma. El progresivo deterioro de los Talleres de Educadores se trasladó al seno del Consejo de Educación, marcando diferencias entre la Dirección de Nivel Medio y la DIFOCAPEA y así fueron perdiendo progresivamente su sentido reflexivo. Los problemas surgidos con otras jurisdicciones del país para la movilidad de alumnos y hasta su ingreso al Nivel Terciario y Universitario. La ruptura, ya entrada la década del noventa del “clima de época” y el modelo neoliberal nacional, fueron entre otras cosas también causas de que la misma no perdura a criterio del Prof. Rulli.

## **OTROS ACTORES: EL GREMIO**

Los docentes rionegrinos se encuentran agrupados gremialmente en La UnTER- Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro- que es un sindicato único; nació el 30 de junio de 1974 como una de las entidades de base de la CTERA, Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina y forma parte de la Central de Trabajadores Argentinos, CTA. Como convicción gremial la UnTER defiende la escuela pública, gratuita y popular y como convicción política de desarrollo entiende a la educación como una herramienta para un cambio social. Con anterioridad los docentes rionegrinos estaban organizados bajo la Federación de Docentes que luego toman la decisión de convertirse en UnTER, un paso que además de adecuar el marco jurídico de la organización, fue toda una definición política en tanto hacer propia la identidad de los trabajadores docentes.

Entre 1982 y 1983 la organización se encuentra en estado de Asamblea permanente, retomando la organicidad quebrada por el golpe militar, según archivos del gremio, Yolanda López, delegada reorganizadora en 1983, manifestaba “...uno de los trabajos de ese periodo fue reincorporar a todos los compañeros prescindidos que eran muchos”.

El periodo 1983-1986 se denominó periodo de reconstrucción. En noviembre de 1983 en el Bolsón se proclama la lista única para la conducción Provincial,

---

Lic. Mirian R Maldonado – Lic. Susana P Lopez

---

periodos 1983-86, encabezada por Wenceslao Arizcuren. La tarea en esta época fue la de reconstruir todo, lo laboral, lo pedagógico, lo previsional y político-gremial. Junto a la Federación de Padres el gremio debate preocupaciones comunes: derogar el certificado de antecedentes, requisito indispensable para el ingreso a la docencia o cualquier cargo público. Además la UnTER participa del amplio debate sobre las normas que hacen a los derechos a las personas con discapacidad y a finales de 1985 se sanciona la Ley 2055,<sup>29</sup> actualmente en vigencia.

En 1986 se renueva la conducción Provincial y tras una elección interna asume la conducción el Prof. Héctor Roncallo como secretario general. Además de su organización y reorganización interna, el sindicato logra la firma con el Consejo Provincial de Educación para la puesta en marcha de Jardines maternos y que los empleados que habían comenzado sus actividades en el gremio ahora pasen a depender del Consejo de Educación. Otro logro a favor del sector docente fue la derogación del presentismo que figuraba en los recibos de sueldo.

Además participo activamente en los debates pedagógicos que se producen en la época en todos los niveles de la educación rionegrina, discusión que se dio internamente a través de numerosos congresos y externamente con importantes asambleas públicas donde participaron diversas organizaciones, madres y padres. Resultado de estos debates surge con consenso el Reglamento Gral. de Nivel Inicial; el Reglamento de Nivel Primario; la restructuración del Nivel Medio a través de la Reforma de Nivel Medio y la normalización de los institutos Superiores de Formación Docente .

En 1988, se da la Reforma de la Constitución de la Provincia, a través de la Convención Constituyente y la sanción de la Ley 2295 de Convivencia y de Permanencia en el Sistema Educativo, ámbitos donde el gremio participo activamente del debate político-educativo. Se tuvo una alta participación en la redacción del Capítulo correspondiente a Educación en la Reforma de la Constitución. Según fuentes gremiales<sup>30</sup> el oficialismo intentaba derogar la existencia del Consejo Provincial de Educación para manejar la educación desde una estructura ministerial, dejando a su criterio la sabia decisión de los Convencionales de 1957; la fuerte presión pública de la organización logró derrotar esa intención.

En marzo de 1988 se decide participar de la marcha blanca<sup>31</sup> en defensa de la escuela pública junto a docentes de todo el país. La UnTER continúa su

---

<sup>29</sup> Ley N° 2055 Régimen de promoción integral de las personas discapacitadas.  
Carácter de la Norma: GENERAL Estado: Normal ( Vigente )  
Sancionada el 22/11/1985 Promulgada el 11/12/1985 por Decreto N° 2113/1985  
Publicado en el Boletín Oficial del 19/12/1985

<sup>30</sup> [www.unter.org.ar](http://www.unter.org.ar)

<sup>31</sup> En 1988 miles de maestros y maestras se encontraron en un abrazo solidario y consagraron el 23 de mayo como el día del/a Trabajador/a de la Educación.

participación activa y junto a sus pares nacionales trabajaron en la elaboración de acuerdos paritarios que darían origen al primer acuerdo paritario nacional que posteriormente se discutiría en la Provincia.

El periodo 1989-1992, crece el debate, continua como Secretario general Héctor Roncallo. En 1989 se reforma el Estatuto de la UnTER, también se logran en este periodo legislaciones vinculadas con la problemática educativa: sanción de la Ley 2444.<sup>32</sup>

Durante la década del noventa a nivel nacional se fracturan los gremios y en la Provincia surge el debate de los diseños curriculares en cada nivel, teniendo el gremio importante participación en su redacción, pero además debió enfrentar el ajuste en educación, los trabajadores estatales fueron la variable de ajuste económica, del desgobierno y déficit de las administraciones provinciales. Debieron enfrentar la Ley Federal de Educación, la descentralización educativa, la flexibilización laboral y el disciplinamiento político, desde todos los ámbitos, ayunos, paros, marchas y la Paritaria Docente.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Desde mediados del 80 hasta principios del 80, las políticas educativas estuvieron marcadas por una impronta de participación, propio de la época, el retorno al país del régimen político democrático. En el país se evidenciaron algunas experiencias como los Consejos de Escuelas en Buenos Aires, el caso de Río Negro y el Plan Educativo Provincial de Neuquén, que buscaban la democratización del gobierno escolar a través de una mayor participación de docentes, padres, miembros de la comunidad y en algunos casos alumnos. Sin embargo muchas leyes provinciales imbuidas en el espíritu de participación no llegaron a ponerse en practica.

La década del noventa fue demostrando un creciente declive en varios aspectos del sistema educativo. En un escenario nacional e internacional de desintegración del proyecto del Estado Benefactor y frente a una reforma educativa nacional, que replantea los roles en los distintos niveles del sistema, los cambios en educación parecen responder a la búsqueda de nuevas formas de regulación, mientras que en las provincias predomina la preocupación por la nacionalización Como destaca Rivas (2004 o/c) en los años '90 las experiencias participativas fueron quedando relegadas al tiempo que se propiciaba la "governabilidad" del sistema educativo, según sendas verticalcitas predominantes en el gobierno de la mayoría de las provincias.

En la Provincia de Río Negro, lo que pareció como lo mas innovador en materia educativa – reforma de nivel medio – (1986) , en los noventa se manifiesta un desaliento en quienes habían coincidido con los lineamientos iniciales, fue sufriendo una serie de modificaciones que progresivamente condujeron a su desnaturalización, algunos cambios se dieron cronológicamente (eliminación de horas compartidas por los docentes para el trabajo de área y en talleres de integración, eliminación de cargo por escuelas, desarticulación de equipos

---

<sup>32</sup> Ley Nº 2444 Ley Orgánica de Educación.- Carácter de la Norma ( Vigente )  
Sancionada el 09/10/1991 Promulgada el 21/10/1991 por Decreto Nº 1511/1991  
Publicado en el Boletín Oficial del 24/10/1991

docentes,etc.)<sup>33</sup>. Un nuevo cambio de gobierno institucional (1995) decide en 1996 el fin de la experiencia, justificandola en la tremenda crisis que vivía la provincia y un conflicto existente con los empleados públicos y los docentes.

Según manifiesta Carlos Oyola, (1998 o/c) queda el interrogante “hubiera sido posible protegerla de las turbulencias políticas y sociales”, a su criterio.”... faltó una estrategia que identificara actores, evaluara sus posicionamientos y creara condiciones para la construcción de escenarios que regularan su interacción,.. así como faltó también la base para sustentar una política pública educativa innovadora fundada en procesos de concertación con los grupos socioeducativos involucrados.”

En la actualidad la temática de la gestión escolar ha salido del centro de debate, hoy la preocupación mayor en todas las provincias, pasa por la retención del alumno y por planes de asistencialismo para lograr esa retención.

Como señala Tenti Fanfani<sup>3435</sup> “una política no se vuelve más democratizadora porque multiplica la palabra participar, sino porque distribuye más equitativamente aquellos recursos sociales estratégicos que hacen posible una acción colectiva y la incorporación de dosis crecientes de deliberación y reflexividad en la vida de las instituciones básicas de la sociedad”

Lic. Mirian R Maldonado- Lic. Susana P Lopez

---

<sup>33</sup> OYOLA,C- 1998-Director-“Innovaciones Educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa. Un análisis de la Reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996)”. Miño y Davila Editores.

<sup>34</sup> TENTI FANFANI, E. (s/f). Las palabras y las cosas de la participación: notas para la reflexión y el debate. En *Eduforum*. Recuperado en diciembre 2005, de <http://www.utdt.edu/eduforum/ensayo14.htm>

**BIBLIOGRAFIA y FUENTES:**

ALIANI M, ALONSO O, WELSCHINGER D, “Política -2000 - Educativa entre las crisis y el ajuste Fiscal: el caso de la Provincia de Río Negro Argentina (1991-1999)- Revista Piquen.

BARCO S, MANGO M - 1999 -“Bases Constitucionales y legales de la educación en la Provincia de Río Negro”. En Estado y Educación en la Provincias- Susana Vior-Directora. Editorial Miño y Davila editores. 1999.

CANTÓN Alejandro Oscar-2009 -Agenda Educativa: Alfonsín y la educación- en agendaeducativarioiv-blogspot.com/Filmus Daniel “Educación en la crisis del Estado de Bienestar”

LUCI Florencia -2003.-Proyecto “Las Provincias Educativas” Estudio comparado sobre el Estado,El Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas- Director Axel Rivas- CIPPEC-

OYOLA,C- 1998-Director-“ Innovaciones Educativas. Entre las políticas publicas y la practica educativa. Un análisis de la Reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996)”. Miño y Davila Editores.

OSZLAK, O. -1984-“Teoría de la Burocracia estatal”.Paidos.Bs.As.-

PAUGEST, Alicia “La formación Docente en la Provincia de Río Negro: una mirada retrospectiva sobre los Diseños curriculares”- en [www.unter.org.ar](http://www.unter.org.ar), escuela Rodolfo Walsh.

PUIGGROS Adriana-1997-“La Educación en las Provincias (1945-1985)”, en Historia de la Educación Argentina. Tomo VII. Editorial Garnica

1991- “Que paso en la Educación Argentina. Desde la Conquista hasta el Menenismo” Editorial Kapeluz

1989 “Apuntes para la evaluación del Congreso Pedagógico”, en De Lella, Krostch. Congreso Pedagógico Nacional. Sudamericana. Bs.As.

PUIGROS A y LOZANO C. -compiladores-1995-Historia de la Educación Iberoamericana- (1945-1992)Tomo I- Miño y Davila Editores

RIVAS Axel -2004- “Gobernar la educación” estudio comparado sobre el poder y la educación en las Provincias Argentinas- Editorial Granica.

TEOBALDO M, GARCIA A-2002- “actores y Escuelas. Una historia de la Educación de Río Negro. Geema.grupo Editor Multimedial.

TENTI FANFANI, E. (s/f). Las palabras y las cosas de la participación: notas para la reflexión y el debate.

En *Eduforum*. Recuperado en diciembre 2005, de

<http://www.utdt.edu/eduforum/ensayo14.htm>.

Lic. Mirian R Maldonado – Lic. Susana P Lopez

---

### **FUENTES:**

Legislatura de la Provincia de Río Negro.

Cámara de Diputados de la Nación.

### **Pagina Web**

[www.unter.org.ar](http://www.unter.org.ar)

[www.unterseccionalroca.org/imagenes/documentos](http://www.unterseccionalroca.org/imagenes/documentos)

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio)

[www.oni.escuelas.edu.ar](http://www.oni.escuelas.edu.ar)

### **ENTREVISTAS A:**

Prof, Roberto Rulli – Ex Presidente del Consejo Provincial de Educación de Río Negro.

Prof. Héctor Roncallo – Ex secretario Gral. Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UnTER)

**ANEXO I**

**AUTORIDADES CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACION**

**1980-1990**

FECHA . \* pte. De Consejo

\*\* Interventor

04/01/1979	Taborda, Carlos Walter **
02/07/1981	Marcelino, Nicolás **
03/08/1982	Meier, Bill **
19/10/1983	Álvarez, Reynaldo Pablo *
13/12/1983	Pague, Nancy *
08/05/1985	Giannoni, Mario Alberto *
30/12/1985	Bartolomé, Sergio Mariano *
23/12/1987	Roca, Juan José *
15/09/1989	Giannoni, Mario Alberto *
28/02/1990	Correa, Juan Francisco *