

La escuela secundaria rionegrina en la transición democrática

Rocío Belén Martínez

Universidad Nacional del Comahue | Facultad de Humanidades | Centro Regional Universitario Bariloche
 Argentina | rociomartinez.historia@gmail.com | <https://orcid.org/0000-0001-9247-3507>

Resumen

El Territorio Nacional de Río Negro, devenido en provincia en la década del cincuenta, transcurrió gran parte de sus primeros años de provincialización en el marco de golpes militares que interrumpieron el desarrollo de la vida democrática en la provincia. Esos contextos institucionales, económicos y políticos le dieron una impronta particular a las distintas áreas y gestiones del gobierno provincial. En lo que respecta a la educación, Río Negro constituyó su primer Ministerio de Educación de la mano del retorno de la democracia en 1983, en el marco del gobierno radical de Oscar Álvarez Guerrero. El perfil socialdemócrata del gobernador, que priorizó las áreas de salud y educación, sumado al *clima de época* caracterizado por la esperanza, la libertad y un equipo de gestión sólido, posibilitó que la provincia se caracterizara como *de avanzada* en materia educativa en comparación con el resto del país. En este trabajo se realizará esa comparación, retomando las investigaciones para el ámbito nacional de diferentes personas de reconocida trayectoria y analizando cómo cada característica/política/acontecimiento que se dieron a nivel nacional, repercutieron/fueron aplicados a nivel provincial. De esta forma, se podrá observar que Río Negro contó, en el periodo 1986-1996, con una serie de factores que posibilitaron la implementación de determinadas políticas educativas pensadas para la democratización del sistema educativo y que, a diferencia de otras provincias, sí logró llevarlas a la práctica.

Palabras clave

Educación, Río Negro, nivel medio, innovación educativa, reforma.

The rionegrina secondary school in the democratic transition

Abstract

The National Territory of Río Negro became a province in the 1950s, lived its first years of provincialization within military coups which stopped the development of the democratic life in the province. These institutional, economic, and political contexts gave a special imprint to the different areas and to the provincial government managements. About education, Río Negro created its first Ministry of Education with the return of democracy, in 1983, under the radical government of Osvaldo Álvarez Guerrero. The social democratic profile of the governor, who prioritized the health and educational wings, plus the winds of change signed by hope and freedom and a solid management team, let the province being known as an advanced one in educational terms, compared with the rest of the country. This comparison will be made in this work, returning to the investigations from the national area of different people with a well-known experience, and analyzing how every characteristic/politic/event happened at the national level, impacted, and were applied at the provincial level. This will show that Río Negro counted with several factors which allowed the implementation of different educational politics between 1986 and 1996, thought to the democratization of the educational system and that, instead of other provinces, were well applied.

Keywords

Education, Río Negro, medium level, educational innovation, reform.

Introducción

En el campo de la Historia de la Educación en Argentina se han desarrollado numerosas investigaciones con obras que son de lectura obligada para quienes se introducen en la historización de la educación¹. Sin embargo, al interior de esta área de estudio podríamos decir que son mayoría las referidas a la educación primaria, seguidas posiblemente por las referidas a la universidad, siendo, en comparación, el nivel medio el menos *indagado*. Sumado a ello, en lo referido al espacio y tiempo, las investigaciones suelen concentrarse en los grandes centros urbanos y abarcan una temporalidad que encuentra su límite en el fin de la última dictadura cívico-militar. De esta forma, la Historia Reciente de la Educación en Argentina, marco temporal en el que se sitúa el presente trabajo, es un campo en construcción y crecimiento al igual que las investigaciones referidas al nivel medio en dicho periodo. A su vez, son escasos los trabajos que abordan la temática desde la perspectiva de la Historia Regional y Local, sobre todo con el foco puesto en la Patagonia. De hecho, aquellas investigaciones que abordan el tópico de manera *general*, suelen tener como referencia principalmente a Buenos Aires y el centro del país, haciendo escasa o nula mención del devenir histórico educativo de la región patagónica.

En este trabajo se abordarán las causas y particularidades de la provincia de Río Negro que posibilitaron la implementación de determinadas políticas pensadas para la democratización del sistema educativo. Fue en el marco del retorno de la democracia que se creó y aplicó la reforma educativa para la escuela secundaria de la provincia, la cual ha sido caracterizada como innovadora por sus perspectivas pedagógicas para pensar lo institucional y el trabajo docente (Oyola, 1996). Para ello será crucial tener presente el contexto histórico en el cual sucedieron estos cambios: el fin de la última dictadura cívico-militar y el retorno de democracia. En el escenario educativo nacional se buscaba incentivar la implementación de políticas públicas que contribuyeran a desterrar el autoritarismo de las instituciones educativas y, por ende, de la sociedad, fomentando la participación y la vida en democracia. Paralelamente, desde el sur, Río Negro se caracterizó no solo por haber ideado una reforma integral en dicho sentido, sino también por haber logrado llevarla a la práctica, incluso antes de que fuera planteado a nivel nacional. El espacio que se pensó para discutir las reformas educativas a nivel nacional en este periodo fue el Congreso Pedagógico Nacional², el cual comenzó a funcionar en 1984. Si bien la reforma de Río Negro es de 1986, es decir, posterior al Congreso, el mismo mantuvo debates con diferentes sectores de la sociedad y la comunidad educativa hasta 1988 y los planteos que lograron consenso allí no fueron vinculantes para todo el país. En cambio, en Río Negro, mientras se debatía a nivel nacional cómo debía ser la educación para/en la democracia, se implementó la reforma educativa en la secundaria,

¹ Tales son los casos de Adriana Puiggrós, Juan Carlos Tedesco, Flavia Terigi, Myriam Southwell, Pablo Pineau, Daniel Filmus, Felicitas Acosta, entre otras/os.

² El mismo fue convocado mediante la Ley 23.114 en 1984 y se extendió hasta la Asamblea Federal de Embalse-Río Tercero en Córdoba desde el 27 de febrero hasta el 6 de marzo de 1988 (De Lella y Krotsch, 1989, en Terigi, 2021).

considerando muchas de las modificaciones que se plantearon en el Congreso y llevándolas a la práctica. Se podrá observar que la provincia reunía una serie de características que permiten aproximarnos a comprender por qué la política educativa que el radicalismo intentó establecer a nivel nacional, y que se plasmaban en los principios y propósitos del Congreso Pedagógico Nacional de 1988, logró calar en el sistema educativo de Río Negro. De este modo, la estructura de la reforma en sí y la forma en la que fue implementada podría habilitar a pensarla como una dimensión diferenciada en el marco de la recuperación democrática.

Para esta reconstrucción histórica se abordaron fuentes provenientes del Ministerio de Educación de Río Negro tales como: el diseño curricular de la reforma, particularmente su fundamentación; la revista educativa *Puerta Abierta*, editada por dicho ministerio, y entrevistas realizadas a quienes fueron parte de la cartera educativa, así como también a docentes que ejercieron en el periodo estudiado. Asimismo, el escrito se estructura en tres partes. En la primera de ellas se realiza una breve reseña del nivel medio para comprender el devenir histórico del mismo y situar cuál era el panorama educativo para 1983 a nivel nacional. Luego, se abordará, a grandes rasgos, de qué manera el radicalismo nacional accionó sobre él, buscando que la democratización llegara a los distintos estamentos educativos, para referir con qué dificultades se topó. Recapitular el contexto nacional es necesario, pues permitirá en la tercera parte introducirnos en el contexto provincial y abordar la realidad educativa de Río Negro para, a partir de la perspectiva comparada, comprender qué factores permitieron la reforma.

La educación secundaria de Argentina en perspectiva histórica

En la Argentina, históricamente, el nivel medio se constituyó como un nivel educativo al que lograban acceder las clases medias-altas. Mientras la Ley 1420 de 1884 universalizó el ingreso de las grandes mayorías a la educación primaria, haciéndola obligatoria, para que suceda lo mismo con la secundaria hubo que esperar hasta el siglo XXI, específicamente hasta el año 2006, cuando se sancionó la obligatoriedad del nivel con la Ley de Educación N° 26.206. Según Acosta (2012), la secundaria ha tenido *una tradición selectiva y elitista* y eso se debe a que «[...] en Argentina la ampliación de la cobertura de la educación secundaria se produjo sin haber modificado su modelo institucional determinante» (Terigi, 2021: 215). Sin embargo, a mediados del siglo XX, en el marco de los gobiernos de Juan Domingo Perón, la matrícula de este nivel aumentó considerablemente con la asistencia de los grupos sociales que, hasta el momento, habían estado excluidos de este nivel educativo (Terigi, 2021). Con el golpe de Estado de 1955 y los posteriores gobiernos, alternados entre constitucionales y *de facto*, la secundaria tuvo un retroceso en su matrícula.

Desde sus inicios, el nivel medio estuvo diseñado para las elites, con lo cual, el modelo organizacional de la misma no estaba pensado/preparado para la masividad, por ende, se caracterizó por excluir constantemente a aquellos sectores que ingresaban por primera vez a este nivel educativo. A fines de la década de 1960 y principios de 1970 estos modelos educativos tradicionales comenzaron a ser reemplazados/discutidos por las

teorías críticas, por ejemplo, la pedagogía de la liberación de Paulo Freire, que buscaba que la educación fuera no solo más inclusiva en términos sociales, sino también que fomentara el pensamiento crítico. Con el golpe de Estado de 1976 estas iniciativas pronto encontraron su fin, mientras que las prácticas tradicionales retornaron e, incluso, se reforzaron, alineándose con los objetivos políticos, sociales y económicos de la dictadura cívico-militar.

El ámbito educativo, junto con el cultural, resultaron para el gobierno *de facto* un espacio privilegiado para llevar adelante sus dispositivos de control y represión ya que fueron cruciales para la reestructuración social que pretendía la dictadura (Rodríguez, 2015). Las instituciones educativas se constituyeron en espacios de vigilancia a la vez que impartían las políticas del Ministerio de Educación y Cultura, las cuales tenían un carácter reactivo y autoritario. El sistema educativo se militarizó y la administración se burocratizó y verticalizó para lograr un mayor disciplinamiento social (Pineau, 2014, en Martínez, 2020). Desarticular la enseñanza en la secundaria fue clave para impedir que la matrícula en la educación superior continuara aumentando. Si bien los dispositivos de control se extendieron a todos los niveles, la educación media y superior aglutinaba a un sector de la población que se encontraba en el centro de la observación: la juventud.

En consecuencia, para la década de 1980, cuando retornó la democracia al país, el nivel medio se caracterizaba no solo por planes de estudio del ciclo básico de la secundaria con un «[...] curriculum enciclopédico, con un carácter fuertemente disciplinar y desactualizados» (Díaz, 2009: 88, en Terigi, 2021: 228), sino también por la exclusión de los sectores populares y por un fuerte autoritarismo y disciplinamiento. A ello se sumaba el desgranamiento, la descentralización del sistema, la heterogeneidad de normativas y diseños curriculares, lo cual fue consecuencia de las transferencias de las escuelas públicas de nación a las provincias. Si bien en un primer momento fueron mayoritariamente las primarias, para esta época ya se había comenzado también con la transferencia³ de las secundarias, proceso que culminó a nivel nacional en la década de 1990. En el caso de Río Negro, este proceso de *traspaso* de instituciones a la dependencia provincial se concretó antes.

La educación como campo de disputa. Entre el disciplinamiento social y la democratización de la sociedad

La dictadura cívico-militar de 1976 «[...] consideró la educación como un campo que había sido especialmente apto para el florecimiento de la “subversión”. Para contrarrestar tal antecedente, supo establecer una profunda coherencia entre la política económico-social, la represión y la educación» (Puiggrós, 2019: 167). Es decir, llevó adelante también un proyecto pedagógico que logró ser hegemónico en el sistema educativo.

³ El proceso de transferencia comenzó en 1955 y luego fue profundizado en 1981 por la dictadura cívico-militar. Desde ese momento, todas las escuelas primarias que dependían de Nación, pasaron a ser de sus respectivas provincias. Luego, en la década de 1990, se prosiguió con las secundarias.

Si entendemos a la educación como un campo problemático, podremos comprender que el mismo está «[...] poblado por las luchas entre los procesos de transmisión de las culturas hegemónicas y no hegemónicas y aquellos que pugnan por prevalecer e imponerse como parte de nuevas hegemonías» (Puiggrós, 1994: 50). Por ende, en dicho campo hay posibilidades de gestación y de cambio social, por ello «[...] la ubicación histórica de tal campo problemático es tan importante como la comprensión de sus articulaciones específicas entre los procesos educativos y entre ellos y otros procesos sociales» (Puiggrós, 1994: 50). A su vez, la educación es un fenómeno necesario e inherente a toda sociedad humana para la supervivencia de todo orden social, la cual permite el crecimiento individual y la reproducción social y cultural. Por medio de ella se transmiten los saberes que son considerados socialmente valiosos (Gvirtz, 2008). Es, entonces, un proceso de transmisión cultural.

El autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional* utilizó al sistema educativo para establecer nuevas pautas sociales, vinculadas, como se mencionó anteriormente, al disciplinamiento social, al individualismo y al autoritarismo. Al respecto, Puiggrós (2019) sostiene que este proyecto pedagógico de la dictadura había tenido una amplia aceptación en las capas medias de la sociedad. El proceso de apertura democrática que se inició a partir de 1983, de la mano del radicalismo, buscaría revertirlo y reemplazarlo por uno que fuera compatible con su proyecto político y el contexto histórico. En su plataforma electoral, la Unión Cívica Radical (UCR) rechazaba la subordinación de la educación a la economía monetarista y propugnaba que fuera libre y vinculada con las prioridades nacionales, siendo fundamental la democratización del sistema educativo. El ritmo de la disputa educacional sería «[...] entre una educación retrógrada, antipopular, antidemocrática y otra que preparara a la niñez y juventud con ideas democráticas, laicas, nacionalistas, latinoamericanistas y comprometidas con la justicia social» (Puiggrós, 1994: 178).

Al eliminar las normas represivas, no surgieron aquellas innovaciones y/o experiencias que la última dictadura clausuró, sino que la sensación era de un gran vacío (Puiggrós, 1994). Fue por ello que el presidente electo, Raúl Alfonsín, convocó a las distintas fuerzas políticas y sociales⁴ para abordar la cuestión educativa. De allí fue que resultó la convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional, en el cual se insistió en la participación de toda la sociedad y de la comunidad educativa para la democratización de la educación.

Recapitulando, para estabilizar la nueva democracia se consideraba que el cambio tenía que consolidarse en los sistemas de relaciones sociales más cotidianos, en lo *micro-social*, para superar los rasgos autoritarios que aun pervivían en la sociedad (O'Donnell, 1984 en Míguez y Gallo, 2019), por ello, nuevamente, la educación resultaba una herramienta útil para dicho propósito. Según Norberto Fernández Lamarra⁵ (1991) «[...]

⁴ Los que más participación tuvieron fueron el partido radical y el justicialismo, pero también fueron parte de los debates los *Demócratas Progresistas* y los *Intransigentes*. Entre los sectores sociales, la iglesia católica fue la que tuvo mayor presencia.

⁵ Fue coordinador general de Planeamiento del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, docente universitario en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de

la elaboración y puesta en marcha del nuevo modelo requería, imprescindiblemente, del protagonismo popular» (1991: 21), así como una nueva «[...] función social de la educación ya que no puede ser la que desempeñaba en el pasado, lo cual exige el planteamiento de nuevas funciones sociales, económicas y culturales» (1991: 27); esto debía estar acompañado de «[...] nuevas formas organizativas de la conducción educativa en las que se posibilite la participación de estos actores —se refiere a los de la comunidad educativa— en el proceso de planificación y gobierno de la educación» (1991: 28). En este sentido, el radicalismo

[...] tuvo el propósito de modificar los patrones socializadores de las escuelas a favor de la conformación de una identidad ciudadana compatible con los valores del liberalismo político y de un orden democrático basado en la participación pluralista y las instituciones representativas (Tiramonti, 2007: 4-5, en Terigi, 2021: 236).

Entonces, si la educación es la transmisión cultural de lo considerado socialmente valioso, para el contexto que se abrió en Argentina en 1983, se requería una ciudadanía que pudiera identificar nuevos derechos y participar en la lucha por el acceso a ellos (Jelin, 2003, en Míguez y Gallo, 2019).

Según Wanschelbaum, «[...] el alfonsinismo consideró a la educación como “un gran factor de incidencia” (MEyJ, 1989: 22) en la solución de los conflictos y recurrió a la misma como una herramienta fundamental para la profunda necesidad de generar consenso y legitimidad» (2014: 78), pero, para ello, tal y como coinciden todas y todos los autores aquí planteados, había que cambiar las estructuras institucionales, la concepción pedagógica, los objetivos, las metas y las acciones en el plano de la educación, de lo contrario, las reformas que hicieran serían superficiales pues no estarían modificando el modelo organizacional de la educación. Siguiendo los análisis de Puiggrós, Terigi y Wanschelbaum, se puede afirmar que esto fue lo que pasó en la mayoría del país. El sistema educativo no dejó de ser elitista y, por ende, tampoco democratizó el acceso y, si lo hizo, fue reteniendo a la población estudiantil a costa de la repitencia, siendo solo el 25 % el sector que lograba culminar los estudios secundarios. Tampoco se presentaron mejoras en la calidad⁶ (Míguez y Gallo, 2019).

La falta de concreción de la transferencia de las instituciones educativas a las provincias, sumada a las problemáticas económicas que estas debieron afrontar para con

La Plata (UNLP) así como experto y consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros organismos internacionales de la especialidad.

⁶ Míguez y Gallo (2019) sostienen que al *medir* la calidad de la educación secundaria en Argentina se encontraron con una serie de limitaciones con respecto a las fuentes. Por un lado, no estaban disponibles para todo el periodo (1983-2015), por otro, las estadísticas obtenidas de las evaluaciones internacionales y nacionales diferían entre sí, dado que tenían parámetros distintos al momento de evaluar. De igual forma, sostienen que la calidad educativa no mejoró, dado que las evaluaciones muestran que el estudiantado presenta dificultades para transpolar el conocimiento a otras situaciones que no sean el contexto en donde se aprendió —demanda principal de los mercados de trabajo—. Además, las estadísticas evidencian que los sectores más vulnerables en término socio-económicos, son los que menor *rendimiento* presentan.

aquellos sectores que ya habían sido transferidos, las diferencias político-partidarias entre las jurisdicciones provinciales con el gobierno nacional, la ausencia de un sector significativo de docentes en el Congreso Pedagógico por la lucha salarial que mantenía con el gobierno —en donde terminaron siendo mayoría los sectores afines a la iglesia católica y las empresas—, la dilatación del Congreso en sí, la dificultad para aplicar las estrategias que allí se resolvieron y la crisis económica sobre el final del gobierno de Alfonsín, hicieron de este un contexto en el cual llevar adelante el proyecto pedagógico que planteaba el radicalismo —con una política educativa democrática para afianzar la democracia, la eliminación del autoritarismo, las sanciones—, al menos a nivel nacional, fuera dificultoso y dispar. Estas son reflexiones que surgen a partir del análisis que las y los investigadores aquí trabajados hacen de la documentación precedente, en su mayoría, del Ministerio de Educación de la Nación.

Ahora, si cambiamos la escala y lo analizamos desde las provincias, en esa disparidad de realidades educativas, hay una que se distingue por haber logrado implementar lo que el radicalismo quería a nivel nacional: una educación para la democracia. Si investigadores del campo de la educación afirman que en este periodo no se implementaron políticas educativas que modificaran las estructuras (diseño curricular, convivencia escolar, régimen académico, formación y trabajo docente), ¿por qué en Río Negro se nos presenta esta reforma que, salvo la formación docente —la cual siguió siendo disciplinar, pero acompañada por una constante oferta de capacitación permanente— presenta cambios en todos los aspectos mencionados?

La política educativa rionegrina en el marco de la transición democrática

Desde 1880 Río Negro se constituyó, junto con los demás espacios de la Patagonia, en Territorio Nacional. En 1955, en el marco del peronismo y mediante la ley N° 14.408, Santa Cruz, Chubut, Neuquén y Río Negro se provincializaron. Este hecho habilitó prácticas que habían estado vedadas hasta el momento para la población de la zona, como lo fue el caso del sufragio a nivel nacional. Si bien en las localidades se vivían procesos eleccionarios, por su condición de territorianas/os, no votaban para la presidencia ni para ningún otro tipo de autoridad nacional y/o territorial. Esta actividad democrática estaría recién disponible desde 1955 en adelante. Sin embargo, los reiterados golpes de estado sucedidos desde entonces hicieron que la provincia sea intervenida en reiteradas ocasiones y que sus autoridades, al igual que en el país, fueran alternándose entre *de factos* y constitucionales.

Con el retorno de la democracia en 1983, Oscar Álvarez Guerrero, abogado, docente, y partidario de la UCR de tendencia socialdemócrata, se constituyó como gobernador de la provincia hasta 1987. Se inició así un periodo en el cual Río Negro sería gobernado ininterrumpidamente por el radicalismo⁷ (Camino Vela, 2011). Estar en

⁷ En el año 2011, esta tendencia se rompió con el triunfo del entonces intendente de General Roca, Carlos Soria, perteneciente al Partido Justicialista. Él había constituido una fórmula de alianza con Alberto Weretilneck, partidario del radicalismo que se postulaba como vicegobernador. Sin embargo, fue este

sintonía con el gobierno nacional⁸ fue clave para este periodo y la problemática que aquí abordamos.

Al tomar la gobernación, Álvarez Guerrero debió hacerse cargo de una provincia devastada en términos económicos y sociales; además, tal como en el resto del país, tenía que asumir el compromiso de lograr que la sociedad comenzara a adaptarse al nuevo sistema democrático. El gobierno adoptó e implementó las políticas que emanaban de Nación e hizo especial hincapié en democratizar las instituciones para generar políticas públicas acordes al nuevo sistema gubernamental, pero, a costa de un fuerte endeudamiento. Logró consolidar nuevos planes de acceso a la vivienda, invertir en salud, transporte y educación, además de fortalecer el empleo público.

Es importante remarcar, tal como dice lo dicen Puiggrós, Terigi, Míguez y Gallo, que el clima de época político-cultural habilitaba estas iniciativas. El fervor, la esperanza de cambio, la sensación de que se podía construir algo mejor, tal vez *desde cero*, y el entusiasmo de la población para con el retorno de la democracia, fue característico de esta época, resultando un suelo fértil para nuevas iniciativas en diferentes planos sociales. El equipo de gestión que se constituyó como parte del Ministerio de Educación de la provincia no fue la excepción y, de hecho, tenía dos particularidades que lo distinguían de los demás. Terigi (2021) sostiene que al final de la dictadura cívico-militar regresaron del exilio y se reincorporaron pedagogos y especialistas en educación, llegando a ser parte de las gestiones ministeriales, situación que antes no se había dado con tanta frecuencia. En la misma línea, Rodríguez (2017) sostiene que quienes han estado al frente de las carteras que se han hecho cargo de la educación mayoritariamente han sido hombres, de profesión abogados. En Río Negro, el gabinete principal de educación estaba constituido en su totalidad por profesionales provenientes del campo de la educación o afines, algunas/os de sus integrantes incluso se habían exiliado fuera de los centros urbanos, en el denominado *interior del país*. A su vez, constituían un grupo etario joven, en promedio, alrededor de 37 años⁹. Ambas características pudieron ser aspectos que jugaran a favor del cambio que se proponía en educación.

Como se mencionó al principio, son pocos los estudios acerca de la historia reciente de la educación, sobre todo en el territorio patagónico, con los cuales reconstruir, aunque sea brevemente, el contexto previo a la reforma de 1986, todo lo cual se torna difícil por la falta de bibliografía y porque, además, no es el propósito del actual trabajo. Sin embargo, en los testimonios de quienes formaban parte del Ministerio de Educación en 1983 se puede apreciar que las características de la educación en la provincia no variaban con respecto al panorama nacional. La visión de un sistema autoritario, disciplinar, excluyente, con contenidos obsoletos, era compartida por funcionarias/os de

último quien termino asumiendo la gobernación de la provincia durante los próximos ocho años, ya que Carlos Soria falleció a las pocas semanas de haber asumido.

⁸ Desde 1986 se había implementado un conjunto de medidas llamadas *Proyecto Patagonia* entre las cuales estaba la iniciativa de trasladar la capital del país a Viedma, la capital de la provincia. Finalmente fue un proyecto que quedo trunco.

⁹ Entre sus integrantes estaban Guillermo Villanueva, Mario Alberto Gianonni, Nilo Juan Fulvi, Norma Nakandakare, Sergio Bartolomé y Gunardo Pedersen, entre otras personas.

la provincia. La profesora Nidia Povedano¹⁰ manifestaba en el seminario internacional *La concertación de Políticas Educativas en Argentina y Latinoamérica*, organizado por el área de Educación y Sociedad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), que, previo a y alrededor de 1988, en la provincia, así como en el país:

Había una situación de crisis estructural, la educación no estaba a la altura de los tiempos, no se ofrecía un servicio de calidad a toda la población, el modelo educativo institucional era totalmente vetusto y obsoleto, las instituciones eran rígidas, autoritarias e ineficientes (Povedano, 2004: 198).

El primer Ministerio de Educación de la provincia se constituyó con el retorno de la democracia y estuvo a cargo del profesor de historia Nilo Juan Fulvi¹¹, quien luego fue también subsecretario del Ministerio de Educación de la Nación. A su vez había dos subsecretarías, una de planeamiento y otra de educación, y un Consejo de Educación — con sus respectivas direcciones de nivel (inicial, primaria, secundaria, terciaria) y especializaciones (sociales, exactas, artística, etc.)—. Fulvi comenzó a armar su equipo de trabajo, del cual se logró entrevistar a dos miembros. Por un lado, Guillermo Villanueva¹², quien se incorporó como Subsecretario de Planeamiento Educativo en 1985. En su testimonio sostiene que, cuando se sumó al gabinete, se encontró con un sistema desorganizado en donde no se contaba con los programas de estudios para los distintos niveles. Los pocos que había eran copias textuales de los de la provincia de Buenos Aires —a pesar de tener ya las instituciones educativas transferidas a la provincia—, con lo cual no se había trabajado todavía en el desarrollo de una currícula propia. Este fue, entonces, el primer aspecto innovador de la reforma: desarrollar un diseño curricular para el nivel medio. Junto con Mario Giannoni¹³, Subsecretario de Educación también desde 1985, a partir de los encuentros pedagógicos organizados por el radicalismo, el apoyo del gobernador Álvarez Guerrero y el ministro de Educación Fulvi, comenzaron a convocar colegas¹⁴ para idear la reforma para el nivel medio. Entre los espacios sobre los cuales accionar, este último se consideraba prioritario ya que, como se dijo, junto con el nivel

¹⁰ Legisladora de Río Negro por el radicalismo e integrante de la Comisión de Educación del parlamento rionegrino, el cual impulsó la concreción de la Ley de Educación Provincial. Julio Rajneri (su tío) fue ministro de Educación y Justicia de Alfonsín durante poco más de un año, desde 1986 a 1987.

¹¹ Docente e historiador por la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y dirigente radical. Se desempeñó en distintos ámbitos de la política, pero principalmente en educación siendo presidente del Consejo Provincial, ministro de Educación de la Provincia y secretario de Educación de la Nación. Asimismo, contribuyó al emplazamiento de la sede atlántica de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), en Viedma, la capital de la provincia.

¹² Retorno del exilio en Ecuador en 1984 y comenzó a trabajar en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo). Luego de su paso como funcionario del gobierno, fue decano de dicha sede.

¹³ Oriundo de Buenos Aires, eligió para su *exilio interno* el Alto Valle de Río Negro. Trabajó en la reforma de planes de estudio de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UNCo y luego fue parte del Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro, primero como Subsecretario de Educación y después como director del Consejo Provincial de Educación.

¹⁴ Algunas personas que fueron convocadas y mencionadas por ambos fueron Ana Pérez, Norma Nakandakare, María Fernanda Martínez.

superior, comprendía a una población que había sido considerada subversiva: la juventud. En consecuencia, las políticas educativas se habían orientado a controlar y disciplinar ese sector. Mientras que para el nivel superior hubo acciones concretas y, en conjunto, emanadas desde Nación y desde las distintas casas de estudio. Con el nivel medio no sucedió lo propio, siendo decisión de cada provincia reorientar las políticas educativas para el mismo. Sumado a ello, se consideraba que para fortalecer la vida democrática se debía educar en ella a la futura ciudadanía. El nivel medio se convertía, entonces, en un espacio para hacerlo. De alguna manera se extendía esta educación democratizadora también a las familias, pues entre las nuevas reglamentaciones se contemplaba la participación de las mismas en los consejos de convivencia, en donde en conjunto con directivos, estudiantes y docentes se consensuaban las sanciones correspondientes ante alguna falta de gravedad. La creación de este espacio de diálogo e intercambio entre los distintos actores educativos da cuenta también de otro de los aspectos innovadores de la reforma.

Mario Giannoni sostiene que, para implementar las políticas educativas que habían pensado, tenían «[...] mucho apoyo de la legislatura» (2021: 12). Prueba de ello es que Povedano sostenía que desde 1988 —ya con Horacio Massaccesi como gobernador— se comenzó a debatir la Ley de educación para la provincia y, por medio de ella, «[...] acompañar los cambios e innovaciones que se estaban produciendo en ese momento en la sociedad en general y en el sistema educativo en particular» (Povedano, 2004: 199). Además, Povedano destaca que en la provincia existían ciertos condicionantes que:

Favorecían la generación de una nueva legislación: la provincia había reformado en 1986 la Constitución provincial, y en ella se propiciaban transformaciones educativas para lo cual era necesario legislar; existía una fuerte demanda de cambio por parte de la comunidad educativa y de la sociedad en general, el antecedente del Congreso Pedagógico [...]; se estaban desarrollando experiencias innovadoras como las reformas del ciclo medio en la provincia; se estaban normalizando los institutos superiores de formación docente y había una importante recuperación de las tasas de crecimiento matricular (2004: 200).

La reforma se pensó en dos etapas. La primera era la del Ciclo Básico, el cual abarcaba los primeros tres años, mientras que la segunda era la del el Ciclo Modalizado, comprendido por los últimos dos, con diferentes orientaciones. Si bien desde la Subsecretaría de Planteamiento se pensaba un proyecto que comprendía dos primeros años de planificación, un tercero con la implementación de pruebas piloto, y luego la extensión a toda la provincia, estos tiempos se acortaron y, de una planificación e implementación pensada en, por lo menos 4 años, se pasó a la mitad. Es decir, en dos años se pensó la reforma y se implementó como prueba piloto en dos instituciones durante 1986 —el Centro de Educación Media (CEM) N° 2, en San Carlos de Bariloche, y el CEM N° 10, en El Bolsón—. Luego se extendió a toda la provincia, según el entrevistado, «[...] por las demandas que tenían las comunidades educativas para distintos tipos de

instituciones educativas o especializaciones en cada una de las regiones» (Villanueva, 2021: 5).

Las personas entrevistadas sostienen que para idear la reforma se tuvieron en consideración los temas que proponía el sector docente. Para ello llevaron adelante encuestas abiertas a través de las cuales se consultaba qué era lo que se esperaba de una reforma educativa. En ellas se manifestaban dos problemáticas. La primera, el hecho de ser *docentes taxis*, es decir, debían distribuir su carga horaria entre 3 y 4 colegios para lograr tener un sueldo acorde a sus necesidades. Ello implicaba que, durante una jornada laboral, y a lo largo de la semana, debían rotar entre diversas instituciones al menos una vez al día, muchas veces con el tiempo justo para hacerlo pues no siempre los cargos podían tomarse en un mismo radio. Esto generaba dificultades en términos pedagógicos ya que no terminaban de crear una pertenencia institucional a ningún colegio, no familiarizándose con sus estudiantes ni tampoco generando intercambio con sus colegas. Con el propósito de que el personal docente de las escuelas fuera permanente y se generaran equipos de trabajo, la puesta en marcha de la reforma consideró, al momento de distribuir las horas cátedra, constituir grillas horarias que facilitaran el trabajo en equipo y la pertenencia institucional; además, veremos que la planificación institucional resultaba fundamental en la estructura de la reforma. Aquí encontramos otros dos aspectos innovadores, la redistribución de la carga horaria en función de los requerimientos pedagógicos y la formación docente, la cual era constante y estaba contemplada en las horas de trabajo dentro de la institución. Al respecto, Liliana Lusetti¹⁵ sostiene que:

Íbamos nosotros a congresos donde llevábamos escritas nuestras experiencias ¡Y la gente nos rodeaba! ¡Los colegas, se venían todos y nos rodeaban para preguntarnos cómo era trabajar en la reforma del nivel medio de Río Negro! Nos daba vergüenza muchas veces comentar que nosotros de las 30 horas, trabajábamos frente al curso 15 y teníamos 15 horas para compartir, para planificar, para perfeccionarnos. A veces nos daba vergüenza frente a los profesores que trabajaban todo frente a un curso y en cinco escuelas (2021: 8).

Terigi (2021) sostiene que el modelo organizacional de la educación secundaria — responsable de que el sistema sea elitista y excluyente—, compuesto por el diseño curricular, el régimen académico y la formación y el trabajo docente, no fueron modificados desde el retorno de la democracia hasta la actualidad. Se hace hincapié especialmente en el trabajo docente ya que el tiempo para las tareas institucionales no estaba considerado en el sueldo. A partir de los relatos y la fundamentación del Diseño Curricular y su estructura, podemos observar que, en Río Negro, eso es algo que sí se modificó con la reforma de 1986. Y, aunque la formación docente continuaba siendo tradicional y disciplinar, la capacitación permanente que se brindaba en el marco de las jornadas institucionales apuntaba a lograr y trabajar la interdisciplinariedad y parejas

¹⁵ Docente e historiadora de la UNCo, sede Centro Regional Universitario Bariloche (CRUB), fue directora de nivel medio. De Buenos Aires, llegó a vivir a San Carlos de Bariloche en los primeros años de la década de 1980.

pedagógicas. Estos materiales eran distribuidos desde la Subsecretaría de Planeamiento. Desde allí también se motivaba la participación de la sociedad, considerando las demandas y las expectativas de familias y estudiantes. Villanueva (2021) hace hincapié en que la recopilación de información permitió que la comunidad educativa se apropiara de la reforma porque fue construida en base a la participación —algo que se intentó hacer a nivel nacional a partir del Congreso Nacional Pedagógico, pero no tuvo el resultado esperado—. La reforma, entonces, no solo era innovadora en sus propuestas, sino también en la forma de construirla, pues consideraba la participación de los demás actores educativos haciendo democrático no solo su contenido sino también su construcción.

Desde Río Negro se consideraba que el cambio en el nivel medio debía hacerse de manera integral. Villanueva sostiene que:

Ellos —en referencia a colegas de Buenos Aires— tenían la idea de que toda reforma educativa se hacía sobre la base de un cambio de currículo. Y nosotros no creíamos en absoluto en eso ¿Por qué? Porque teníamos otra base, otro marco teníamos. La democracia, la democratización, del re-vincular los equipos, etc. Y eso no está en los currículos [...] Nosotros estábamos convencidos de lo siguiente, que la reforma, una reforma educativa, no pasaba por un nuevo plan, un nuevo curriculum [...] y que un mismo curriculum podía ser implementado en las distintas instituciones de forma totalmente diferente. Entonces, no era el plan de estudio el que hacía a la vida de docentes y alumnos (2021: 9-10).

En ese cambio integral, además de la organización del trabajo docente y la formación permanente, se modificaron los contenidos y la modalidad del proceso de enseñanza y aprendizaje. Se plantearon ciclos de disciplinas a través de los cuales, por semana, se abordaban contenidos de un área en particular —y así sucesivamente—. La premisa era incentivar el pensamiento crítico y poder transpolar los conocimientos a otros contextos. Las mencionadas parejas pedagógicas planificaban en conjunto y llevaban adelante talleres a partir de las demandas de la comunidad educativa. Se incentivaba también la participación de la comunidad en la formulación de las temáticas a trabajar (Oyola, 1996). Las mismas premisas que se sostenían a nivel nacional lograron ser puestas en marcha en Río Negro. Es llamativo que la provincia fuera pionera en ello porque, si bien la Ley del Congreso Nacional se sancionó en 1984, recién en diciembre de 1985 se establecieron las *Pautas de Organización del Congreso Pedagógico*, mientras que su inauguración formal fue el 4 de abril de 1986 (Wanschelbaum, 2014), momento para el cual Río Negro ya estaba implementando su reforma en el nivel medio.

¿Por qué en Río Negro sí? Algunas consideraciones finales

Recapitulando el panorama nacional de la transición democrática y achicando el enfoque y la escala de análisis a la provincia y lo acontecido en ella, se observa que existieron, por lo menos, cinco factores que posibilitaron la implementación de la reforma

de nivel medio de 1986. La misma incluía en su fundamentación y perspectiva pedagógica las discusiones que se dieron con respecto a la democratización del sistema educativo. Como se mencionó al principio, a nivel nacional, el radicalismo propuso distintos espacios para discutir la política educativa en pos del nuevo escenario democrático; sin embargo, esos debates no llegaron a plasmarse de forma homogénea en todo el país.

Para el caso de Río Negro, podemos pensar en algunos condicionantes y propuestas que dieron lugar a una nueva legislación educativa, que generaron diferencias entre provincia y Nación:

1. Mientras que a nivel nacional «[...] entre los factores que confluyeron haciendo difícil la instauración de una reforma profunda, hay que destacar en primer lugar que formaron parte del gobierno sectores radicales modernos y democráticos junto con otros más conservadores» (Puiggrós, 2019: 181); en Río Negro, el gobierno radical se caracterizaba por su perfil social-demócrata, de la mano del gobernador Oscar Álvarez Guerrero, quien priorizó las áreas de salud y educación, dotándolas de un presupuesto mayor al establecido para su funcionamiento.
2. Si bien la transferencia y la posterior federalización del sistema educativo comenzó en la década de 1970 y se concluyó en la gran mayoría del país en la década de 1990, en Río Negro, para cuando se implementó la reforma, en 1986, todo el sistema ya era provincial. Esta característica hizo que el reciente Ministerio de Educación creado tuviera iniciativa propia y, por ende, fuera independiente del Ministerio de Educación Nacional y de las discusiones que en ese plano se dieron, además de poder llevar adelante la reforma en todas las instituciones, no teniéndola que dividir entre nacionales y provinciales. En este sentido, Terigi sostiene que los ministerios provinciales, por sus diversas características, «[...] generaron programas propios o desarrollaron adaptaciones significativas de los programas nacionales» (2021: 219).
3. Mientras que a nivel nacional, la relación del gobierno con las provincias donde había ganado el peronismo fue tensa y estas últimas criticaban la política educativa del radicalismo —generando que los cambios se sucedieran de forma precaria y sin posibilidades de resistir la debacle económica y política de 1988-1989 (Puiggrós, 2019)—, el partido político que gobernaba en Río Negro estaba en sintonía con el nacional, resultando esto una ventaja para la política educativa que se buscaba implementar. De hecho, docentes e integrantes del Ministerio de Educación de la provincia transmitieron su experiencia en la reforma del nivel medio en instancias nacionales donde se debatían las reformas para el nivel e, incluso, fueron parte del Ministerio de Educación de la Nación.
4. Mientras a nivel nacional, recién a fines de la década de 1980, se comenzaba a democratizar el gobierno escolar, implementando, por ejemplo, consejos constituidos por diferentes actores de la comunidad educativa (familias, estudiantes, docentes), solo en algunas provincias se implementaron alternativas innovadoras (Puiggrós, 2019). Una de ellas fue Río Negro, con la

particularidad de que no solo impulsó los mencionados consejos escolares, sino que la estructura de la reforma que se propuso planteaba una democratización del modelo organizacional de la secundaria, con la premisa de que para desterrar el autoritarismo de las instituciones y, en consecuencia, de la sociedad, había que apuntar primero a modificar la base del sistema.

5. Mientras que a nivel nacional fomentar espacios en donde todos los sectores tuvieran participación resultó difícil, pensado e implementado en una escala más pequeña —como puede ser una provincia y, sumado a ello, del sur, con menos población e instituciones educativas que los grandes centros urbanos—, los circuitos de diálogo, recopilación de encuestas y participación parecen haber funcionado.

103

Estas causas, en conjunto, podrían ayudarnos a comprender por qué Río Negro logró implementar una reforma que, en líneas generales, estaba en consonancia con lo que planteaba el gobierno nacional y los propósitos que este tenía para con el Congreso Pedagógico. La innovación estuvo en entender al nivel y sus instituciones de forma integral, esto es, buscando modificar no solo el diseño curricular, sino también la convivencia escolar, el régimen académico, la formación y el trabajo docente. Cada uno de estos aspectos se entendía como parte de un todo y si se quería democratizar a las instituciones, el equipo a cargo del Ministerio de Educación de Río Negro entendía que debía atender varios frentes a la vez, no solo el diseño curricular, como hicieron otras provincias.

Ponderar en qué medida esta política resultó efectiva o no requeriría del análisis y comparación con otras fuentes. Sin embargo, hay dos cuestiones que nos permiten vislumbrar una respuesta parcial. Por un lado, tanto Liliana Luseti (2021) como Mario Gianonni (2021) sostienen que la educación brindada en el nivel medio era de tal calidad que le permitía al estudiantado ingresar a un nivel terciario y/o superior con una sólida base que habilitaba su ingreso, permanencia y egreso de las mismas. Por otro, el actual modelo educativo que impera en la provincia, conocido como *Escuela Secundaria Rionegrina* (ESRN), recupera —para el marco teórico y para la práctica— varios de los preceptos de esta reforma de 1986. En ese sentido, reordena, nuevamente, el diseño curricular, la convivencia escolar, el régimen académico y el trabajo docente, y en menor medida la formación permanente. Hoy esta modalidad es fuertemente criticada porque varios de sus aspectos no pueden ponerse en marcha, principalmente por falta de financiamiento. Paradójicamente (o no) la clausura de la reforma de 1986, según las personas entrevistadas, se dio principalmente por la misma razón. Sostenerla era costoso para el gobierno en un contexto de crisis económica (1996) y, por eso, se procedió a su cierre. Si bien las y los entrevistados sostienen que se convocó a una institución externa a la provincia para evaluar los impactos de la reforma, es un documento con el cual aún no contamos pero que seguramente su lectura y análisis ayudará a establecer sus alcances, así como también sus límites.

Recibido: 09 de junio de 2023.

Aceptado: 09 de octubre de 2023.

Referencias bibliográficas

- Camino Vela, F. D. A. (2022), “Apuntes para el análisis de las transiciones democráticas en la Patagonia Norte”. En *X Jornadas de Trabajo sobre Historia Reciente*, pp. 1-18.
- Camino Vela, F. D. A. (2011). *La dinámica política en la Provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical*. Tesis Doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Gvirtz, S. (2008). “¿De qué hablamos cuando hablamos de educación?”. En *La educación de ayer, hoy y mañana*, Buenos Aires, Aique, pp. 13-36.
- Lamarra Fernández, N. (1991). “Planificación y Transformación en la Educación: Una Perspectiva Argentina y Latinoamericana”. En *Revista Latinoamericana de innovaciones educativas. Una realización de la comunidad educativa americana*, año III, número 5, pp. 17-33.
- Martínez, R. B. (2020). “Vehículos para un orden. El Ministerio de Educación y Cultura en el marco del ‘Proceso de Reorganización Nacional’ (1976-1983)”. Ficha de cátedra interna para la asignatura *Argentina III*, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.
- Míguez, D. y Gallo, P. (2019). *Tensiones de la democratización educativa. Conflicto, convivencia y autoridad en la escuela media argentina (1983-2015)*. Capítulos I, III y III. Rosario: Protohistoria ediciones, pp. 25-93.
- Oyola, C. (1998). *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa. Un análisis de la Reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996)*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Puiggrós, A. (1994). “La educación latinoamericana como campo problemático”, en: *Imaginación y crisis en la educación Latinoamericana*, Argentina, Aique, pp.25-63.
- Puiggrós, A. (2019). “De la dictadura al presente”. En *Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires, Galerna, pp. 165-201.
- Rodríguez, L. (2015). “Funcionarios y políticas educativas en Argentina (1976-1983)”. En *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, volumen 2, número 4, pp. 62-85.
- Rodríguez, L. (2017). “Los ministros de educación en Argentina (1854-2015): análisis de los perfiles profesionales de las elites políticas”. En *História da Educação*, volumen 21, número 52, pp. 397-417.
- Terigi, F. (2021). “La educación secundaria argentina 1983-2015”, en: Puiggrós, A. (dir.). *Avatares de la educación en el período democrático (1983-2015)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Galerna, pp. 215-286.
- Wanschelbaum, C. (2014). “La educación durante el gobierno de Raúl Alfonsín (Argentina, 1983-1989)”. En *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*, volumen XXV, número 48, pp. 75-112.

Fuentes

- Gianonni, M. (05/08/2021). Entrevista personal virtual.
- Lusetti, L. (15/08/2021). Entrevista personal virtual.
- Ministerio de Educación de Río Negro (1986). *Diseño curricular de la provincia de Río Negro para el nivel medio*.
- Ministerio de Educación de Río Negro. Revista *Puerta Abierta*.
- Pedersen, G. (20/09/2021). Entrevista personal virtual.
- Presentación de la Prof. Nidia Povedano en el seminario “La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina” (2004). En *¿Es posible concertar las políticas educativas?* Buenos Aires: Miño y Dávila, pp. 198-203.
- Villanueva, G. (27/07/2021). Entrevista personal virtual.

Rocío Belén Martínez

Profesora en Historia por la Universidad Nacional del Comahue (UNCo). Maestranda en Ciencias Sociales y Humanidades, con mención en Historia, por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente de nivel medio y superior, y becaria de perfeccionamiento de la UNCo. Integra el Centro de Estudios Históricos del Estado, Cultura y Política (CEHEPyC) y, dentro de él, el Grupo de Estudios de la Norpatagonia sobre el Pasado Reciente (GENPAR-CEHEPyC/UNCo). Contacto: [rociomartinez.historia@gmail.com]. ORCID [<https://orcid.org/0000-0001-9247-3507>].