

DOCUMENTO DE TRABAJO N°85

MARZO DE 2012

Balance de la gestión educativa de la provincia de Río Negro (2005-2011)

CECILIA VELEDA | FLORENCIA MEZZADRA | JULIA CORIA

Índice

Resumen ejecutivo.....	5
Introducción.....	8
Capítulo 1. Mapeo de políticas educativas.....	11
Introducción.....	11
Ejes de la gestión 2005-2011	11
Las políticas educativas.....	17
Capítulo 2. La recepción de las políticas educativas	41
Introducción.....	41
Visiones sobre las políticas por niveles educativos.....	42
Opiniones sobre las políticas transversales.....	51
Capítulo 3. Indicadores del contexto y de la política educativa.....	53
Introducción.....	53
El contexto.....	53
La política educativa.....	58
Conclusiones.....	74
Entrevistas realizadas.....	79
Autoridades del Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro	79
Actores políticos	80
Actores de las escuelas	81
Bibliografía	82
Acerca de las autoras	84
Notas.....	85

Índice de tablas y gráficos

Cuadro 1. Cantidad de escuelas y porcentaje de la matrícula cubiertas por las distintas modalidades de extensión de la jornada escolar. Año 2011	23
Cuadro 2. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Años 2006 y 2009	55
Cuadro 3. Indicadores de dimensiones comparadas del sistema educativo. Provincia de Río Negro, año 2010	57
Cuadro 4. Posición de las jurisdicciones según resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 1999, 2005, 2007. Área de Lengua, 5°/6° año del secundario	72
Cuadro 5. Posición de las jurisdicciones según resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 1999, 2005, 2007. Área de Matemática, 5°/6° año del secundario.	73

Gráfico 1. Evolución de la población total y en edad escolar. Provincia de Río Negro y Total País. Años 1980, 1991, 2001 y 2010.....	54
Gráfico 2. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza. 2006-2010	54
Gráfico 3. Recursos fiscales por habitante según jurisdicción. Año 2009	58
Gráfico 4. Evolución del gasto educativo real (*). 1994-2010 (Año 1994=base 100).....	59
Gráfico 5. Evolución del porcentaje del gasto total destinado a educación. Años 1994-2010	59
Gráfico 6. Gasto educativo por alumno real (*), sector Estatal. Año 1994- 2010	60
Gráfico 7. Salario docente bruto (*) en pesos reales (**). Provincia de Río Negro y promedio jurisdicciones. Años 1995 a 2011 (***).....	61
Gráfico 8. Cantidad de paros docentes por año. Años 2002-2010 (*).....	61
Gráfico 9. Evolución de la partida presupuestaria real (*) para salarios del sistema educativo. 2001-2010 (Año 2001=base 100)	62
Gráfico 10. Evolución de la partida presupuestaria real (*) para gastos de capital del sistema educativo. 2001-2010 (Año 2001=base 100)	63
Gráfico 11. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel inicial. 1994-2010 (Año 2010=base 100)	64
Gráfico 12. Evolución de la población de 4 y 5 años de edad, y evolución de la matrícula. Provincia de Río Negro, 2001-2010 (Año 2001=base 100).....	65
Gráfico 13. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel secundario orientado. 1994-2009 (Año 1994=base 100).....	66
Gráfico 14. Evolución de la población de 12 a 17 años de edad, y evolución de la matrícula. Provincia de Río Negro, 2001-2010 (Año 2001=base 100).....	66
Gráfico 15. Porcentaje de alumnos repitentes, nivel primario. 1998-2010.....	67
Gráfico 16. Tasa de repitencia de las escuelas de jornada extendida. 2006-2011.....	68
Gráfico 17. Porcentaje de alumnos repitentes, 1er grado. 1998-2010	68
Gráfico 18. Porcentaje de alumnos con sobreedad, nivel primario. 1998-2008.....	69
Gráfico 19. Porcentaje de alumnos promovidos, nivel secundario. 1998-2008	70
Gráfico 20. Tasa de abandono interanual. 1er tramo de la secundaria. Provincia de Río Negro y promedio jurisdicciones, 1998-2009	71
Gráfico 23. Tasa de abandono interanual, 2do tramo de la secundariaProvincia de Río Negro y promedio jurisdicciones, 1998-2009	71

Resumen ejecutivo

En el contexto de recambio o relanzamiento de los gobiernos provinciales a fines de 2011, el Programa de Educación de CIPPEC realizó una serie de **balances de gestión en tres jurisdicciones -Provincia de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro-**, destacadas por su capacidad política y técnica para implementar políticas educativas durante el período 2007-2011. Sin pretender evaluar las gestiones de gobierno, estos balances buscan **documentar casos interesantes**, para comprender cómo se formularon las políticas, cuáles fueron los dispositivos utilizados, los modelos de implementación, las políticas privilegiadas y algunos de sus efectos. La intención es dar cuenta de la política educativa en contexto y fortalecer el federalismo educativo, al promover el aprendizaje entre las provincias.

El estudio se basó en **estrategias metodológicas complementarias**. Se sistematizaron las principales normativas y documentos oficiales, y se examinaron los datos estadísticos disponibles. Para recoger la memoria viva de la experiencia atravesada, se realizaron 62 entrevistas con autoridades del Ministerio de Educación (26), actores de las escuelas (23) y actores políticos ligados al sistema educativo (13).

En este sentido, se analiza la **gestión de César Barbeito, ministro de Educación de Río Negro entre 2005 y 2011**, durante la gobernación de Miguel Saiz (2004-2011). El estudio revela que el gobierno provincial garantizó condiciones estructurales propicias para potenciar la política educativa. El gobernador otorgó un lugar prioritario a la educación, lo que se vio reflejado en el aumento de la inversión dedicada al sector como parte de la inversión pública total, que pasó de 23 % en 2004 a 29,4 % en 2010 (lo cual la ubicó en el 4º lugar en el orden de las provincias que realizaron mayor esfuerzo presupuestario por la educación). Este apoyo fue aprovechado por un equipo ministerial sólido, cohesionado y comprometido, que logró sostenerse durante todo el período.

En este ventajoso marco, la gestión de Barbeito supo definir prioridades de política claras sobre la base de diagnósticos y visiones construidos en la propia provincia, con una gran autonomía frente a las políticas nacionales. En este sentido, centró la atención en los sectores más vulnerables y buscó **mejorar las trayectorias educativas de los alumnos e interpelar el formato escolar**, bajo la hipótesis de que el fracaso escolar era el síntoma de problemas situados en la pedagogía y la organización escolar.

Era necesario cuestionar un modelo centrado en las materias académicas, el aislamiento del mundo exterior, el apoyo pedagógico en el hogar y el método simultáneo –que supone enseñar lo mismo, del mismo modo, a un mismo grupo escolar y a un ritmo único–. Este molde homogéneo no solo condena al fracaso a los alumnos más vulnerables, sino que resulta cada vez más refractario a las características e intereses de la nueva infancia, atravesada por crecientes desigualdades sociales y el avance del mundo dispar y discontinuo de los medios masivos.

De estas prioridades se desprendieron una serie de **políticas específicas para cada nivel educativo**. En el nivel inicial: formalización y expansión de la oferta educativa para la primera infancia; en el nivel primario: extensión de la jornada escolar en los contextos más desfavorecidos, revisión curricular, fortalecimiento de la alfabetización inicial e incorporación de nuevas tecnologías; en el nivel secundario: reformulación del currículum, la organización institucional y el sistema de evaluación y promoción de los alumnos, y extensión de la oferta a los parajes rurales través del entorno virtual.

Entre estas políticas cobraron particular relevancia la extensión de la jornada escolar en el nivel primario y la “transformación” del nivel secundario. En el primer caso, se trató de la

incorporación de cuatro horas suplementarias destinadas al inglés, las TIC y el dictado de talleres de temáticas diversas propuestos por las escuelas de contextos más desfavorecidos. En el segundo caso, se trató de una profunda revisión curricular, que comprendió la incorporación de nuevos espacios curriculares, nuevos perfiles docentes, la designación de los docentes por cargo, innovaciones didácticas y nuevas modalidades de evaluación de los alumnos.

Estas políticas por nivel fueron fortalecidas y articuladas a través de una serie de **políticas transversales**, que tendieron a cubrir todos o varios niveles educativos. La mayoría de ellas se orientaron a garantizar condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje, o a instalar ciertos ejes y prácticas comunes a todos los niveles. Entre ellas: la significativa expansión del transporte escolar gratuito, la mejora del servicio de comedores escolares, la conformación de bandas musicales, la organización de los juegos intercolegiales o el plan de lectura sobre el final de la gestión.

Estas **ambiciosas políticas**, algunas muy costosas como la extensión de la jornada escolar, **absorbieron el grueso de los recursos en detrimento del salario docente**, cuyo aumento en términos reales fue magro entre 2005 y 2011. Esto ubicó a los docentes rionegrinos entre las tres peores posiciones del país respecto de su salario, aún con los más altos costos de vida de la región patagónica. Además de derivar en situaciones altamente conflictivas, con más de 30 días de paro como ocurrió en el año 2009, esta situación generó en el nivel secundario dificultades para cubrir los cargos.

En contraste con esta política salarial, **el gobierno sostuvo reuniones paritarias permanentes con el principal gremio provincial de la educación -UnTER-** en las cuales se concertaron no solo las cuestiones ligadas a las condiciones de trabajo de los docentes, sino también a definiciones cruciales de política educativa. En una provincia con una fuerte tradición participativa en el sector, el equipo ministerial optó por transitar el delicado camino de la concertación invitando, además de los representantes gremiales, a los docentes y a la sociedad toda a manifestarse en torno de las políticas más relevantes.

A la hora de evaluar los efectos, tanto las entrevistas como el análisis estadístico permiten plantear algunas interpretaciones parciales. En el plano del formato escolar, pareciera que las distintas políticas generaron efectos contrastantes. Si los jardines maternos comunitarios para la primera infancia o la educación secundaria de entorno virtual –de escasa relevancia estadística– representan claras rupturas con el formato escolar tradicional, las innovaciones generadas en el seno de las escuelas primarias y secundarias dejan interrogantes abiertos.

En el nivel primario, algunos testimonios marcan el valor de los talleres de las escuelas de jornada extendida para la motivación de los alumnos, mientras que otras visiones señalan las dificultades para cuestionar las prácticas usuales de enseñanza, pese a la incorporación de las TIC o de talleristas no docentes. En el nivel secundario, las innovaciones perseguidas a través de la reforma curricular parecen haber chocado con el malestar docente por los bajos salarios, la excesiva presencia de docentes sin titulación o la sensación de asistir a un facilismo creciente cuyo único objetivo es avalar la promoción de los alumnos. En cualquier caso, este estudio no puede ni pretende zanjar la profunda pregunta sobre la medida en la que las políticas lograron poner en cuestión el formato escolar.

Por el contrario, **los datos estadísticos sí revelan una mejora de las trayectorias escolares**, tanto en el nivel primario como en el nivel medio. En el primer caso, el estudio constata una notable reducción de la repitencia (incluso en primer grado), con particular fuerza en las escuelas

de jornada extendida. En el nivel medio, se verifica el descenso del abandono, tanto en el primer como en el segundo tramo del nivel.

Sin embargo, los datos disponibles no permiten establecer si las mejoras en el pasaje y retención de los alumnos se acompañaron de mejoras en los aprendizajes. Los datos sobre la evolución de la calidad educativa son insuficientes para realizar un análisis significativo en este plano. Los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) aplicados en el último año del nivel secundario en los años 2005, 2007 y 2010 muestran que la provincia se mantiene entre las jurisdicciones con mejores resultados, tanto en lengua como en matemática.

Más allá de los logros concretos de la política educativa de la provincia de Río Negro entre 2005 y 2011, cuestión que no se ha pretendido zanjar y que seguramente continuará manifestándose en los años venideros, esperamos haber contribuido a clarificar las lecciones que arroja este interesante caso de política educativa liderado por una gestión que terminó durante el cierre del presente informe.

Introducción

El presente estudio forma parte de un proyecto más amplio, que se propone analizar ciertos casos de gestiones provinciales salientes por su capacidad política y técnica en la implementación de políticas educativas durante el período 2007-2011¹. Estos balances proponen una mirada crítica externa de las principales políticas educativas centradas en la justicia y la calidad educativa especialmente en el nivel primario y secundario de la educación común², para dar continuidad a los logros y revisar los desafíos pendientes. A su vez, se espera que esta herramienta favorezca el aprendizaje entre las gestiones provinciales, para fortalecer el federalismo educativo.

Cada uno de los estudios, realizados en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro durante el año 2011, fueron parte de un proceso de selección de las provincias realizado por CIPPEC en base a diversos diálogos, investigaciones previas y visitas a la gran mayoría de las provincias durante los últimos cuatro años. El proyecto Nexos³ nos permitió realizar numerosas actividades en las provincias durante este período y de allí surgió la necesidad de documentar los casos más destacados de las gestiones educativas provinciales, para tomar lecciones comparadas y tratar de aportar a la institucionalización y continuidad de las políticas más allá de los posibles recambios de gestión.

En ese marco, cada provincia financió el estudio particular, en este caso el Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro. Esto no impidió tener una distancia crítica externa, que se combina con el respeto por los esfuerzos y experiencias desarrolladas por aquellos que tuvieron diversos niveles y tipos de responsabilidades en las gestiones de cada provincia.

El contexto en el que se elaboró este informe es clave para realizar un balance, de cara al recambio de autoridades tanto en la provincia de Río Negro como en el resto del país. Es esperable que las nuevas gestiones provinciales tengan una especial apertura al conocimiento de los casos destacados de las provincias vecinas a la hora de iniciar sus gestiones a fines de 2011. A su vez, el contexto renovado de políticas enmarcado en la Ley de Educación Nacional de 2006 y en el crecimiento de la inversión educativa es un momento acorde para analizar qué han hecho las provincias en materia de política educativa.

El caso de Río Negro fue seleccionado a partir de estudios precedentes en los que indagamos las experiencias provinciales en ciertas políticas educativas relevantes. Esos trabajos mostraban que la provincia había implementado políticas pioneras e innovadoras en temas estratégicos, como la jornada extendida (CIPPEC, 2010), la introducción de nuevas tecnologías en el sistema educativo (Bilbao y Rivas, 2011), o las políticas de evaluación y promoción de los alumnos (Veleda y Batiuk, 2009).

Es importante comenzar por señalar que Río Negro contó durante el período que nos ocupa con ciertas condiciones ventajosas para potenciar la política educativa. El gobierno de Miguel Saiz

¹ En el caso de Río Negro se analiza el ciclo 2005-2011 ya que en esos años tuvo continuidad, bajo la gobernación de Miguel Saiz (2004-2011), la gestión del ministro César Barbeito.

² El presente informe se concentra en las políticas más directamente vinculadas con las condiciones de aprendizaje de los alumnos, dejando poco espacio para las definiciones de corte organizativo y administrativo del sistema educativo, que indudablemente cumplen un rol central en las tareas del gobierno de la educación y también tienen su correlato e impacto en términos pedagógicos. A su vez, por una limitación de tiempos, el informe no pudo concentrarse más que en el nivel primario y secundario, dejando afuera de la indagación más profunda a la educación inicial y superior, así como a las distintas modalidades y ámbitos de la educación provincial.

³ Véase www.cippec.org/nexos y el blog www.nexos.cippec.org/blog

(2004-2011) formó parte de la “Concertación Plural” propiciada por Néstor Kirchner, por lo que mantuvo una buena relación con el gobierno nacional en el plano macro político. Por otra parte, la reelección lograda a fines del año 2007 permitió dar continuidad a las políticas educativas inauguradas a mediados del año 2005, cuando Miguel Saiz designara a César Barbeito, su ministro coordinador de mayor confianza, al frente del Ministerio de Educación. Estas condiciones estructurales se conjugaron con una creciente disponibilidad de recursos en el gobierno en general y para el sector educativo en particular.

Partiendo de este contexto, el eje central del informe es el análisis de aquellas políticas que afectaron la enseñanza y los aprendizajes, especialmente a través de los dispositivos centrales de intervención estatal: el currículum, la capacitación y la carrera docente, la supervisión, la dotación de materiales pedagógicos y nuevas tecnologías, la oferta de horas de clase y las políticas de evaluación de los alumnos. Aunque estos dispositivos son retomados en las conclusiones, el desarrollo no se ordena en función de ellos, porque se prefirió presentar las políticas respetando la matriz desde la que fueron concebidas. Por este motivo, las líneas de acción son abordadas con la mayor fidelidad posible a la lógica en la que fueron planteadas.

Se mapearon las intervenciones centrales de política analizando su coherencia e interacción, para luego contrastar este mapa con la recepción de estas políticas desde las escuelas y con los indicadores medibles a través de las estadísticas disponibles. En el capítulo 1 se presentan tanto los principios generales de la gestión como las políticas específicas implementadas entre 2005 y 2011, período en el que se desarrolló el proyecto educativo liderado por el ministro César Barbeito. En el capítulo 2 se indagan a través de un estudio cualitativo acotado algunas de las traducciones de estas políticas en las escuelas a manera de hipótesis exploratorias que requieren ser contrastadas con mayor profundidad. En el capítulo 3 se examinan ciertos datos estadísticos relevantes para situar el contexto de las políticas y algunos indicadores posibles de sus efectos.

El gran esfuerzo que supuso la sistematización y comprensión de las distintas líneas de política nos llevó a dejar por fuera ciertas áreas, como la educación privada, la educación especial, la educación de adultos, la educación artística y la dimensión administrativa del sistema educativo. Pese a la relevancia de estos ámbitos educativos y a que la provincia avanzó en varios de ellos con líneas de política importantes, optamos por centrarnos en las políticas orientadas a afectar la enseñanza y el aprendizaje en la educación común estatal, donde se concentra el grueso de la población escolar.

El trabajo se basó en estrategias metodológicas complementarias. Por un lado, se trabajó a través de la sistematización y el análisis de una cantidad considerable de normativas y documentos oficiales, que permitieron acceder al texto de la política educativa. Por otro lado, se consultaron las notas sobre la política educativa publicadas en los principales diarios provinciales durante el período bajo análisis⁴. También examinamos los datos estadísticos disponibles, la mayoría de ellos de fuentes nacionales, pero algunos también provistos por el Ministerio de Educación de Río Negro.

Por último, se realizaron 62 entrevistas con autoridades del Ministerio de Educación (26), actores de las escuelas (23 supervisores, directivos, docentes y otros cargos específicos) y actores políticos ligados al sistema educativo (13 representantes gremiales, periodistas, ex funcionarios,

⁴ Consideramos las versiones digitales de los diarios de: Río Negro, Noticias de la Costa, La Mañana del Sur, El Ciudadano y El Cordillerano.

autoridades universitarias y miembros de organizaciones sociales). Estos testimonios permitieron recoger la memoria viva de la experiencia atravesada, tanto desde las esferas de poder como desde los espacios escolares.

Si bien de manera incompleta y parcial por definición, estos abordajes cruzados nos permitieron contrastar los discursos, los textos, los hechos y los efectos, con la intención de configurar un cuadro global lo más equilibrado posible. De todos modos, la riqueza de las políticas desarrolladas es tal, que cada una de ellas ameritaría un análisis específico. Este no es el objetivo que nos propusimos, sino más bien el de delinear una visión de conjunto que refleje el espíritu general de la gestión, las principales políticas implementadas, y algunas dimensiones e hipótesis sobre su recepción y efectos en el sistema educativo.

Esperamos que todos los actores participantes en la política educativa de la provincia de Río Negro encuentren eco en estas páginas. También esperamos que la lectura que proponemos resulte fructífera para el futuro de la educación, no sólo en Río Negro, sino en el resto de las provincias argentinas cuyos gobiernos se inician o relanzan en estos días, para los cuales seguramente haya en estas páginas luces de inspiración.

Capítulo 1. Mapeo de políticas educativas

Introducción

En el presente capítulo se analizan las principales políticas educativas implementadas entre los años 2005 y 2011 en la provincia de Río Negro. Este recorte temporal obedece a que en este período se desarrolló la gestión del ministro César Barbeito, culminada en la segunda mitad del año 2011 por la ministra Norma Nakandakare. Aunque el gobierno de Miguel Saiz se había iniciado en 2004, fue recién con la designación de César Barbeito al frente de la cartera educativa en el mes de julio de 2005 que comenzó a tomar forma un nuevo ciclo de política educativa. Junto con un sólido equipo técnico esta gestión lideró un proyecto educativo definido, que aquí se intenta documentar.

Indagar la multiplicidad de concepciones, sucesos y medidas acontecidos a lo largo de una gestión activa en materia de política educativa no es una empresa simple. Indefectiblemente la mirada del observador externo pasará por alto dimensiones o matices importantes desde la perspectiva de los protagonistas. Se trata de armar un rompecabezas complejo, cuyas piezas deben ser en algunos casos reconstruidas de forma artesanal. En todo caso, este capítulo en particular parte de una ética preocupada por mirar la compleja realidad de la política educativa provincial desde diversas posiciones, respetando y comprendiendo con humildad el rol de los funcionarios y diversos actores de poder.

En el plano empírico, este capítulo se basa en diversas fuentes de información. Se recurrió a la sistematización y análisis de la normativa y principales documentos oficiales emitidos durante el período; la consulta de los artículos periodísticos publicados en los principales periódicos provinciales y la interpretación de 27 entrevistas realizadas con las autoridades del Ministerio de Educación de la provincia. Estos testimonios resultaron fundamentales para comprender el contexto de acción de los funcionarios, observando la política educativa desde su propia posición para luego tomar una distancia crítica, sintética, externa.

El capítulo se divide en dos secciones. En la primera se presentan los grandes ejes o principios en los que se basó el proyecto educativo que nos ocupa. Estos ejes permiten situar los grandes rieles por los que transitaron las políticas específicas, cuya descripción se desarrolla en la segunda sección.

Ejes de la gestión 2005-2011

a) Educación como prioridad de gobierno

A diferencia de la tendencia predominante en buena parte de los gobiernos provinciales, para los cuales el sistema escolar es ante todo un foco de conflictos y la política educativa un difícil arte con créditos políticos inciertos y limitados (Rivas et. al., 2004), el gobierno de Miguel Saiz otorgó a la educación un lugar prioritario. Sobre todo a partir del año 2005, cuando el gobernador designó a César Barbeito, su hasta entonces ministro de mayor confianza y coordinador de gobierno, a cargo de la cartera educativa.

Ese primer gesto fue luego confirmado por muchos otros. Entre ellos cabe destacar la **importante inversión consagrada al sistema educativo en una provincia poco favorecida por la coparticipación** (29,4% del presupuesto total en 2010); el compromiso personal del gobernador con políticas centrales durante el período, como la extensión de la jornada en el nivel primario; la presencia de Saiz en distintos eventos educativos, o la autonomía con la que contó el ministro para conformar equipos sólidos con independencia (o pluralismo) política. Muchas veces en base a la

experiencia propia como ciudadano, Saiz fue señalando focos de preocupación e interés, como el carácter enciclopédico y vetusto de la escuela secundaria, la importancia del deporte o de las nuevas tecnologías⁵.

El equipo ministerial supo encontrar algunos canales de comunicación directa con la sociedad, a través de los cuales se fue planteando la visión de la educación y explicando las intenciones de las políticas lanzadas. Este fue el caso, por ejemplo, de la revista Foco Educativo, distribuida no sólo a las escuelas sino también a la comunidad. En el sentido inverso de la comunicación, el ministerio manifestó la necesidad de que la sociedad expresara sus opiniones sobre la escuela a través de instancias públicas novedosas, como las asambleas previas al inicio de la transformación de la escuela secundaria sobre las que volvemos más adelante.

Estos canales de acercamiento directo con la población permitieron dar señales claras de la importancia que la educación tenía para el gobierno, e ir generando al mismo tiempo cierto sentido compartido en torno del cambio que se proponía. Como lo expresaba Doris Borobia, funcionaria de la cartera educativa desde la década del ochenta, *“durante esta gestión hubo un fuerte convencimiento de priorizar la educación y animarse a los desafíos. Recién ahora se están empezando a notar los cambios”*⁶.

Sobre el final del período de gobierno, el lugar protagónico de la política educativa se tradujo en la decisión de presentar a **César Barbeito como candidato a la gobernación por el radicalismo** en las elecciones de septiembre de 2011. El ex ministro expuso a lo largo de la campaña todos sus logros en materia de política educativa. Pero tras 28 años de radicalismo la relación con la sociedad estaba desgastada y las promesas de cambio de Soria terminaron inclinando la balanza hacia su partido después de una reñida campaña.

b) Autonomía frente al Ministerio de Educación de la Nación

Aun formando parte de un gobierno alineado con la “Concertación Plural” propiciada por Néstor Kirchner, el ministerio de educación mantuvo una relación de independencia crítica frente al ministerio de educación de la Nación. Esto se explica en gran medida por la tradición propia de la provincia en materia de política educativa, particularmente marcada en la década del 80 con la reforma de la educación secundaria (Oyola, 1998).

En efecto, **la agenda de política educativa** –aunque en general coincidiendo con y anticipando la agenda nacional- **se definió en base a diagnósticos y modalidades originados en la provincia**. En parte este estilo se fundaba en la idea de que sólo mirando hacia adentro sería posible definir una identidad y una política enraizada en el contexto. Así lo manifestaba una alta autoridad del ministerio: *“Cuando llegamos al ministerio había múltiples estructuras que repetían la organización de los programas nacionales en forma muy desarticulada, ya que varios respondían a lógicas*

⁵ Así lo manifestaba una de las responsables de la Dirección de Comunicación Institucional: “Miguel Saiz fue promotor de algunos de los cambios, como los juegos intercolegiales rionegrinos. El equipo está conformado por gente muy visionaria, por gente con mucho conocimiento en la materia que pensó políticas grandes. Pero no hubieran podido llevarlas a cabo sin el apoyo del gobernador y del ministro. El tema educativo es uno de los intereses principales del gobernador. Siempre pidió informes a educación, siempre estuvo muy comprometido con el área”. Entrevista con Leticia Gramajo, Referente de la Dirección General de Comunicación Institucional, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁶ Entrevista con Doris Borobia, Subsecretaria de Planeamiento y Coordinación de Programas, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

distintas. Una de nuestras políticas fue ir menos a Buenos Aires y tener más en cuenta el desarrollo de una política provincial, con la mirada de los docentes rionegrinos”⁷.

Pero también esta posición se basaba en una mirada crítica sobre el accionar del ministerio nacional, por el infrecuente reconocimiento de las particularidades, las necesidades y los logros de las provincias. Esta mirada cuestionaba a las “políticas enlatadas”, que se asignan bajo el mismo formato a todas las provincias, muchas veces con escasa incidencia numérica y sin efectos sistémicos. Así opinaba Doris Borobia: *“al gobierno nacional le cuesta mirar y fortalecer las experiencias provinciales. Por ejemplo, con el Programa Conectar Igualdad. No iban a dar una notebook para cada alumno en 2011 para sólo 13 escuelas. Entonces nosotros propusimos usar esa misma cantidad para hacer aulas digitales para todas las escuelas secundarias y el ministerio nacional no lo aceptó”⁸.*

Los espacios de concertación federal, como el Consejo Federal de Educación, eran calificados como instancias meramente formales de aprobación de las decisiones nacionales, con escaso margen para la exposición de las experiencias y opiniones de las jurisdicciones. En definitiva, **el equipo ministerial cuestionaba la concepción verticalista y “unitaria” de la política educativa nacional**: *“es difícil ver un ministro nacional de educación reunido en la región patagónica para discutir desde aquí la problemática común. Las acciones de la política nacional tienen poco impacto sino se entran con el proyecto educativo provincial. Sería más democrático si se discutiera con una visión menos centralista”⁹.*

Esto no impidió la implementación de los programas nacionales, pero estos fueron puestos al servicio de las políticas provinciales gracias a una fuerte coordinación entre la dependencia a cargo de las líneas nacionales y las direcciones de nivel, y un detallado planeamiento que apuntó a articular y potenciar las acciones. Según la descripción de la funcionaria a cargo de los programas nacionales: *“El trabajo de la dirección es crear las condiciones para hacer que los programas tengan el impacto que se espera. Hay un equipo especial que viaja constantemente a todas las escuelas para que puedan utilizar del mejor modo los programas. Además la dirección está dividida por niveles y no por programas, y la articulación con las direcciones de nivel es total. La comunicación con las escuelas es coordinada”¹⁰.*

La independencia frente al ministerio nacional no supuso contradicción con las orientaciones de la Nación. De hecho, aunque siempre con un tinte propio, la mayoría de las líneas de acción de la provincia resultaron coincidentes con las políticas nacionales de esos años, como en el caso de la jornada extendida o la incorporación de nuevas tecnologías. Además, en muchos casos los funcionarios del ministerio valoraban muy positivamente las políticas nacionales, como el Plan de Lectura, el Programa de Educación Sexual Integral o el Plan Integral de Igualdad Educativa (PIIE).

Cabe destacar, por otro lado, que esta relación de distanciamiento frente al ministerio nacional no implicó la defensa de un federalismo sin centro. Por el contrario, en palabras del propio ministro, *“los programas de fondo tienen que ser programas nacionales. El proyecto educativo tiene que ser*

⁷ Entrevista con Andrea Novillo Pinto, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁸ Entrevista con Doris Borobia, Subsecretaria de Planeamiento y Coordinación de Programas, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁹ Entrevista con Andrea Novillo Pinto, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

¹⁰ Entrevista con Renata Scalesa, Directora General de Coordinación y Ejecución de Programas, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

nacional. La Nación debería garantizar la igualdad. Por ejemplo, con el tema del salario docente. Hay que garantizar un mismo nivel salarial en todo el país, y eso debe ser responsabilidad del Ministerio Nacional. El salario no puede depender del presupuesto de cada provincia, no tenés la autonomía para cobrar los impuestos, sino que dependés de la coparticipación. El salario tiene que ser una discusión nacional”¹¹.

c) Participación como modalidad de definición de las políticas

Bajo la gestión de César Barbeito, **la modalidad paradigmática de definición de las políticas fue la concertación**, cuyo objetivo era tanto lograr ciertos consensos básicos, como aunar compromisos y legitimar las decisiones. Como lo planteaba el ministro en una editorial de la revista Foco Educativo: *“la posibilidad de diseñar la transformación a través de la redacción de la normativa pertinente hubiera sido el camino más sencillo, pero tomamos la decisión de abrir el juego para enriquecer esa decisión. De otra manera no hubiéramos contado con opiniones y vivencias rescatadas de lo más profundo de la comunidad”¹²*. Esta modalidad comprendió a los grupos de interés - los gremios en particular- pero también a los medios o al sector empresario, y a la comunidad educativa en general. No se trató de consultas empaquetadas, sino de una gestación inductiva de las políticas, tradición muy propia del radicalismo, como en la experiencia paradigmática del Congreso Pedagógico durante la década del 80.

Las líneas principales de acción partieron de una discusión activa en las escuelas y en la comunidad. El exponente mayor de la participación social quizás sea el de las audiencias públicas organizadas a propósito de la transformación de la escuela media. Las máximas autoridades del ministerio estuvieron presentes a lo largo de 15 reuniones en distintas localidades de la provincia, en las que disertaron unos 350 actores ligados al sistema educativo, desde ex ministros y legisladores hasta docentes o padres de familia. La directora de Nivel Secundario destacaba el valor de esta experiencia: *“Estuvieron presentes todos los actores sociales, los estudiantes participaron también de manera muy protagónica. Después todo esto fue sistematizado y puesto en escena para que la comunidad tuviera una devolución sobre lo que se iba procesando. Fue un trabajo muy horizontal y transparente”¹³*.

Incluso en varios casos la participación involucró a la comunidad no sólo en la instancia de planeamiento, sino en la implementación misma. Políticas clave de la gestión, como la jornada extendida, o los jardines maternos comunitarios involucraron directamente a la comunidad en la ejecución de las políticas: en el primer caso, en la definición de los talleres a incluir en cada escuela; en el segundo, manteniendo a las madres cuidadoras que ya estaban a cargo del cuidado de los pequeños.

Esta convocatoria al involucramiento de la docencia y de la sociedad con la política educativa tuvo como telón de fondo diversas modalidades de comunicación que tendieron a acercar a la administración central a los actores situados en la base del sistema educativo. Tanto la publicación de la revista *Foco Educativo*, como la extensión del diálogo con las escuelas a través de Internet o la llegada directa de diversos equipos técnicos a las escuelas, fueron algunos de los dispositivos para acortar las distancias. César Barbeito lo expresaba en los siguientes términos: *“el sistema educativo es*

¹¹ Entrevista con César Barbeito, Ministro de Educación de la Provincia (julio 2005-agosto 2011), Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

¹² “La legitimidad que otorga la participación”, Revista Foco Educativo, Año 3, N° 12, Abril de 2008, pag.2.

¹³ Entrevista con Graciela Calabrese, Directora Provincial de Educación Media, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

muy verticalista, como la policía. Nosotros rompimos bastante esto. Porque por Internet entra todo. El ministerio se acercó al sistema”¹⁴.

El ministerio **invitó especialmente al principal sindicato docente a concertar las políticas.** Durante toda la gestión se organizaron paritarias permanentes con la UNTER, dedicadas no sólo a las negociaciones salariales y demás cuestiones ligadas a las condiciones de trabajo de los docentes, sino a las decisiones de política educativa. Fue una prioridad para el ministerio llegar a acuerdos firmes con los gremios, como la única manera de lograr los apoyos necesarios para avanzar con las líneas de acción planificadas. Andrea Novillo, la Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, caracterizaba así las reuniones de discusión con los gremios: *“la Ley paritaria nos permitió encontrar el espacio de diálogo, nos forzaba a encontrarnos y a discutir hasta encontrar los puntos de coincidencia. Ahí se rompían las fronteras. Hemos tenido reuniones paritarias de 11hs. Las discusiones eran muy buenas, muy francas. Peleábamos por lo mismo”¹⁵.*

Es preciso señalar en este punto que la versión del sindicato exige matizar esta percepción. En efecto, el Secretario General de la UNTER entre 2007 y 2010 guardaba un recuerdo menos optimista de los intercambios con el ministerio: *“costaba mucho tener una continuidad en las paritarias. Barbeito era bastante reticente a participar, y tenía varios reemplazantes. Era bastante difícil porque coordinamos temarios y luego no se respetaban en su totalidad”¹⁶.*

d) Prioridad por los más vulnerables

Otro rasgo particular de la gestión que nos ocupa fue el haber puesto el **centro de la atención en los alumnos pertenecientes a los sectores más vulnerables** de la sociedad. El ministro explicitaba esta prioridad: *“quisimos apostar a construir un proyecto educativo como la única forma de construir igualdad. Se pueden distribuir bolsas de mercadería pero sin invertir educación no se va a mejorar la situación de los que menos tienen. Por ejemplo, la extensión de la jornada tenía que ver con la necesidad de ampliar las posibilidades de los chicos pobres”¹⁷.*

Esta prioridad se reflejó no sólo en las políticas paradigmáticas, sino en la orientación general de las líneas de acción, que apuntaron a mejorar la posición relativa de los alumnos más desfavorecidos. Así, tanto la preocupación por reducir el fracaso escolar, como la democratización del acceso a las nuevas tecnologías, la reformulación del servicio de alimentación o la expansión del transporte escolar son algunos ejemplos de la opción preferencial por los más pobres.

Más aún, **esta preocupación condujo en muchos casos al equipo ministerial a prestar atención a dimensiones muchas veces ocultas y naturalizadas del sistema educativo**, que tienden a perjudicar de manera sistemática a los alumnos más desfavorecidos. Cuestiones como el orden de prioridades para la inscripción de los alumnos en las escuelas, las modalidades de evaluación y promoción de los alumnos o incluso las prácticas más cotidianas de relación entre la escuela y la familia fueron sometidas a revisión.

¹⁴ Entrevista con César Barbeito, Ministro de Educación de la Provincia (julio 2005-agosto 2011), Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

¹⁵ Entrevista con Andrea Novillo Pinto, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

¹⁶ Entrevista con Marcelo Nervi, Secretario General de la UNTER entre 2007 y 2010.

¹⁷ Entrevista con Andrea Novillo Pinto, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

Andrea Novillo, quien se había desempeñado anteriormente en el Ministerio de Familia, tuvo un influjo particular sobre la construcción de una política educativa centrada en los más pobres. Ella lo expresaba de este modo: *“nuestra búsqueda ha sido acompañar a los que menos tienen. Por ejemplo, con las escuelas de verano. Intentamos acompañar a los alumnos en lo que la familia no puede hacer sola. A la escuela le cuesta entender que hay códigos institucionales que son difíciles de entender e interpretar como el boletín... Escuelas y familias son, a veces, mundos diferentes”*¹⁸.

Estas convicciones, muchas veces apoyadas en lecturas de la sociología de la educación además del conocimiento del sistema, fueron las que cimentaron un gobierno particularmente centrado en garantizar el derecho a la educación, lo cual supuso muchas veces un verdadero trabajo de “concientización” del sistema educativo. Norma Nakandakare, Subsecretaria de Educación hasta que reemplazó a Barbeito como Ministra durante el último año de gobierno, planteaba como sigue esta prioridad: *“se hizo un fuerte trabajo en la inclusión. La escuela media mostró fuertes resistencias. Por ejemplo, con la Asignación Universal por Hijo. Les costaba recibir a los chicos. Muchas veces la inclusión se hizo, pero en circuitos paralelos, Es difícil que los directivos y docentes se convenzan de que todos tienen posibilidades de aprender”*¹⁹.

e) Reformas profundas para dar respuesta a los nuevos desafíos

Otra característica distintiva de la política educativa en la provincia de Río Negro entre los años 2005 y 2011 fue la de haberse atrevido a plantear una **agenda claramente reformista**. En efecto, la mayoría de las líneas de acción tuvieron la intención de transformar aspectos sustantivos del sistema educativo. Según una definición clásica: *“las reformas educativas siempre contienen un proceso político con implicancias en la redistribución de poder y recursos. Una reforma educativa es un cambio profundo en la estructura del sistema educativo de un país”* (Fagerling y Saha 1983).

De todos modos, la ambición reformista se asentó en el fortalecimiento de las instituciones educativas a través de la mejora de las condiciones para la enseñanza. Así lo comentaba Andrea Novillo: *“la parte sacra de la escuela no lo podés tocar de entrada. Lo centenario... ¡Sarmiento te va a venir a reclamar! Podés atacar eso después de haberte dedicado a fortalecer lo instituyente”*²⁰. Tanto la atención de las condiciones edilicias de las escuelas, como la dotación de recursos, la asignación de nuevos cargos docentes, o la mejora de las condiciones salariales fueron algunas de esas condiciones de partida.

Pero además de estas acciones de fortalecimiento, la mayoría de las políticas supusieron cuestionamientos profundos no sólo de los contenidos curriculares, sino del propio formato escolar, con la intención de conmocionar las prácticas y tendencias más conservadoras y estáticas de la cultura escolar. El formato escolar se compone de una serie de reglas y prácticas sumamente estables: *“la organización del tiempo y el espacio escolar; las modalidades de clasificación y distribución de los cuerpos en la escuela; la definición de las posiciones de saber y no saber; las formas de organización del conocimiento a los fines de su enseñanza; las modalidades de evaluación, promoción y acreditación de los estudiantes”* son algunas de esas prácticas (Baquero, Diker y Frigerio, 2007: 8).

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Entrevista con Norma Nakandakare, Subsecretaria de Educación entre julio de 2005 y agosto de 2011. Ministra de Educación de agosto a diciembre de 2011, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

²⁰ Entrevista con Andrea Novillo Pinto, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

Diversas estrategias, analizadas en detalle en la segunda parte de este capítulo, fueron concebidas con el objetivo de **dinamizar a las escuelas y modificar las prácticas de enseñanza**. Así, tanto el ambicioso proceso de reforma curricular, que abarcó a todos los niveles salvo al inicial, como la incorporación de perfiles no docentes en las escuelas, o la fuerte introducción de las nuevas tecnologías son algunos ejemplos de los dispositivos utilizados para movilizar las bases mismas del sistema educativo. La complejidad de las reformas propuestas condujo en la mayoría de los casos a optar por una implementación gradual, tendiente a moderar las resistencias y a suscitar de manera progresiva el interés y el compromiso necesarios.

Las políticas educativas

Los ejes planteados en la primera parte de este capítulo guiaron a las políticas que se presentan en esta segunda parte. Sobre esos rieles se montaron cada una de las acciones, que fueron organizadas a su vez en dos grandes conjuntos.

Por un lado, se dispuso que cada uno de los niveles educativo tuviera su política específica. Por otro lado, toda una serie de políticas transversales apuntó a generar las condiciones necesarias para el cambio, articular los distintos niveles o fortalecer aspectos cruciales del sistema educativo provincial. En lo que sigue se analizan ambos conjuntos de políticas, atendiendo al modo en que fueron secuenciadas e interrelacionadas.

a) Políticas por niveles educativos

Nivel inicial: extensión de la oferta

La concepción de políticas para los distintos niveles educativos no comprendió de manera sustantiva al nivel inicial. En efecto, a diferencia del nivel primario y del nivel medio, los llamados “jardines de infantes” no fueron objeto de políticas específicas. No se abordó una revisión del diseño curricular ni se concibieron cambios de fondo –como fue el caso de la extensión de la jornada en el nivel primario o la transformación en el nivel medio–.

Desde la visión del equipo ministerial, así como el diseño curricular vigente (del año 1997) era un documento de avanzada que había resultado de un proceso amplio de consulta a los docentes, el nivel inicial en general se encontraba en una mejor situación que el resto de los niveles. Tanto la disponibilidad de docentes con buena formación, como la buena expansión en comparación del nivel secundario o la menor conflictividad eran algunos de los elementos del positivo diagnóstico.

Teniendo que definir prioridades, se optó entonces por reservar para esta primera etapa de la escolarización políticas orientadas principalmente a la **expansión de la oferta**. Así, ya para el año 2005 prácticamente universalizada la sala de 5 años (con una cobertura de 98%), se trabajó principalmente en la apertura de salas de 4 años.

Pero más allá de esta línea de política, que encaró en mayor o menor medida buena parte de las provincias durante la década del dos mil a instancias de Ley de Educación Nacional²¹, el foco de las políticas para los niños más pequeños fue la primera infancia. Mediante una ley específica, la N° 4268 de 2007, se creó **el Programa de Jardines Maternales Comunitarios** bajo la órbita del Ministerio de Educación, cuyo fin fue “promover la atención del desarrollo infantil y la crianza de los niños y niñas mayores de cuarenta y cinco (45) días y menores de cuatro (4) años de edad”.

El programa se propuso iniciar su acción fortaleciendo y formalizando las instituciones de cuidado infantil ya existentes. En muchos casos sostenidas por los municipios o por el Ministerio de Familia, con sede en los centros comunitarios o en las jutas vecinales, las llamadas guarderías infantiles a cargo de las “madres cuidadoras” se encontraban diseminadas en toda la provincia, particularmente en los contextos más vulnerables, en muchos casos con fuertes raíces en la educación popular.

Pese a que los jardines maternales pasaron a ser una modalidad del nivel inicial con la Ley N° 4268 de 2007, y pese a la firme oposición de la UNTER –que promovía la designación de docentes-, se optó por dejar las instituciones a cargo de las “madres cuidadoras”, desde entonces llamadas “promotoras comunitarias”. Así lo justificaba el propio ministro: *“existía un fuerte rechazo de parte del gremio porque el jardín maternal no tenía docentes al frente. Nosotros creemos que los chicos menores de 3 años tienen que tener un abordaje más comunitario que institucional. Es necesario un modelo más flexible. Esto aparece en la Ley de Educación Nacional”*²².

De hecho, uno de los ejes del Programa explicitados en la Ley N° 4268 fue el de *“respetar y rescatar la cultura familiar, y la diversidad cultural de los sectores populares propiciando mayores niveles de organización y participación comunitaria”*. Como lo expresaba la funcionaria a cargo *“la impronta de lo comunitario, del hacer en conjunto y del compromiso marca el nacimiento de los jardines maternales comunitarios. Los jardines maternales trabajan con el niño y con la familia. La promotora comunitaria sale del jardín y tiene una presencia en la comunidad. Es portavoz de la cultura de origen de los chicos y articula a los diferentes referentes comunitarios”*²³.

Gracias a su fuerte inserción en la comunidad, las promotoras estaban ya habituadas a articular acciones con el resto de las instituciones públicas situadas en los contextos locales, como los centros de salud o las oficinas tutelares. Como lo explicaba la Subdirectora de Jardines Maternales: *“la articulación se da naturalmente, hay una práctica instalada. Por ejemplo, las estimuladoras tempranas de las escuelas especiales van a los jardines para trabajar con los chiquitos que tienen alguna dificultad”*²⁴.

²¹ Según el artículo 16 de la Ley N° 26.206, “La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales”. Asimismo, el artículo 19 establece que “El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de cuatro (4) años de edad”.

²² Entrevista con César Barbeito, Ministro de Educación de la Provincia (julio 2005-agosto 2011), Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

²³ Entrevista con Marcela Felippetti, Subdirectora Provincial de Jardines Maternales Comunitarios, Dirección Provincial de Nivel Inicial, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

²⁴ Ídem.

La opción de dejar los jardines maternos a cargo de miembros de la comunidad en lugar de docentes concuerda con diversas experiencias desarrolladas en América Latina, orientadas a reconocer, comprender y valorar las sabidurías particulares del cuidado de los niños involucrando a las propias madres y a voluntarios de base (Morasso, 2005; Veleza, Rivas y Mezzadra, 2011). Como fue comentado en la primera parte del capítulo, esta opción refleja además la inclinación de la gestión de César Barbeito a interpelar y desestructurar la rigidez de la cultura escolar dominante, en casos como este creando puentes entre la educación no formal y la educación formal.

La creación del Programa dignificó el trabajo de las promotoras comunitarias. No solamente éstas comenzaron a percibir una remuneración por su tarea, sino que contaron desde entonces con el apoyo de una dependencia ministerial específica –la Subdirección de Jardines Maternos creada como parte de la Dirección de Nivel Inicial-, y comenzaron a recibir capacitación y a ser evaluadas anualmente.

Por otra parte, la Ley N° 4268 dispuso la designación de un docente de nivel inicial para cada jardín comunitario, si bien en el momento de la redacción de este trabajo aún no se había implementado completamente. El seguimiento desarrollado por la Subdirección veló especialmente por la función educadora de los jardines maternos. En materia de nutrición, los jardines comenzaron a recibir el servicio de comedor escolar, que mejoró la alimentación de los niños asistentes²⁵.

En el año 2011 había en la provincia 19 jardines maternos comunitarios que atendían a 809 niños²⁶. Al encontrarse aún en una etapa inicial, la expansión y formalización de los jardines maternos tenían numerosas pendientes para el año 2011. Así, tanto el perfil como las condiciones de trabajo y criterios de selección de las promotoras, la especificación de las funciones de la Subdirección, los responsables por la supervisión de los jardines, o incluso la cobertura del cargo docente en todas las instituciones eran algunos de los desafíos irresueltos.

Más allá de la expansión de la oferta para la educación formal para la primera infancia y las salas de 4 años, ciertas acciones se orientaron a atender problemáticas específicas de los jardines de infantes, como la cuestión de las trayectorias escolares de los alumnos, la alfabetización inicial o la articulación con el nivel primario. La **preocupación por las trayectorias escolares**, dominante en la política educativa de la gestión de César Barbeito, comprendió también al nivel inicial.

En efecto, la tasa de “permanencia” (o repitencia) de niños en las salas de 4 y 5 años venía en aumento justificada por diagnósticos de “retraso madurativo”. Esta práctica se había ido expandiendo progresivamente gracias a la posibilidad abierta por el artículo 12 de la Resolución 192 de 1997 sobre la integración de niños con discapacidad en la educación común. Según este artículo, *“la permanencia de los alumnos con discapacidad en proceso de integración, será de un (1) año en el Nivel Inicial planteada EXCEPCIONALMENTE para posibilitar la evolución del niño, respetando su particular ritmo de maduración para así reducir el riesgo de fracaso escolar”*.

Con la paulatina expansión de la oferta de salas de 4 y 5 años, que condujo a la creciente incorporación de niños de los sectores más postergados, el intersticio abierto por esta norma habilitó una expansión importante de la repitencia. Si la detección de esta práctica alarmó a la

²⁵ Los menús mejoraron en cantidad, calidad y variedad y fueron concebidos para las necesidades nutricionales específicas de la edad.

²⁶ La Resolución 2865 de 2009 reglamenta la Ley N° 4268 y crea la figura del Coordinador de Jardín Maternal Comunitario y Promotor Comunitario de Jardín Maternal.

gestión en el resto de los niveles educativos, en el nivel inicial resultó aun más preocupante. En efecto, existen sobradas evidencias no sólo de la escasa eficacia de la repitencia para la mejora del aprendizaje sino también del profundo efecto estigmatizador y destructor para la subjetividad del niño. Hacer repetir a un niño de 4 o 5 años supone cargarlo con una marca de fracaso antes mismo de comenzar la escuela primaria.

Del mismo modo que en el resto de los niveles, tanto las prácticas de los docentes como las regulaciones fueron objeto de revisión. En particular, la provincia estaba sometiendo a escrutinio la Resolución N° 192 como parte de un proceso más amplio de redefinición de la política de inclusión de alumnos con discapacidad en las escuelas comunes.

Paralelamente, el nivel inicial fue destinatario, junto con el primer ciclo del nivel primario, del **Programa de Alfabetización Inicial, cuyo análisis se presenta en la sección siguiente**. Partiendo de la preocupación por las dificultades en el aprendizaje de la lectoescritura, esta política comprendió líneas de capacitación para los docentes de salas de 5 años y apoyo técnico para concebir estrategias institucionales de articulación con la escuela primaria.

Nivel primario: más tiempo de clase, alfabetización inicial y nuevos aprendizajes

Más tiempo de clase para los alumnos más desfavorecidos

La extensión de la jornada escolar en las escuelas primarias más desfavorecidas figuraba entre las prioridades de política desde el inicio mismo de la gestión de César Barbeito, antes incluso de ser sancionadas la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley Nacional de Educación, que establecían este objetivo. Así lo recordaba el ministro: *“Si empezamos por la jornada extendida fue porque veníamos trabajando en esta idea antes de llegar. Se venía hablando de la necesidad de ampliar las posibilidades de los más pobres con nuevas propuestas ampliando el horario. Ya en 2005 viajamos con el gobernador a España a presentar el proyecto ante el BID para obtener un préstamo específico para esa política”*²⁷.

El financiamiento externo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llegaría tres años más tarde para dar un fuerte impulso a la extensión de la jornada en las escuelas primarias, pero entre tanto se pudo ir avanzando con la implementación gracias a la inversión del gobierno provincial. De hecho, **el programa fue puesto en marcha en 2006 por medio de la Ley 4337**, que otorgó cierta formalidad y garantías de continuidad a la política.

El principal propósito de la política de extensión de la jornada en las escuelas de contextos más vulnerables fue contribuir a mejorar la equidad de la educación primaria. Más precisamente, se buscó **democratizar el acceso a los conocimientos fundamentales, disminuir la repitencia y la sobreedad, mejorar los procesos de socialización y ampliar el universo cultural de los alumnos de los sectores más desfavorecidos**. El carácter redistribucionista de la política era planteado en los siguientes términos por la Subsecretaria de Coordinación Pedagógica: *“las 4 horas no lograban compensar las situaciones de desigualdad inicial. Debíamos ampliar el mundo cultural de los chicos más pobres. Si bien existían ciertas ofertas culturales en los municipios, la gente no accedía a ellas. Tener una*

²⁷ Entrevista con César Barbeito, Ministro de Educación de la Provincia (julio de 2005-agosto de 2011), Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

oferta cultural y deportiva en la escuela iba a correr la línea entre pobres y clases medias. Implementamos jornada extendida en las escuelas de los barrios más carenciados”²⁸.

Varios fueron los criterios contemplados para la selección de las escuelas (Resolución N° 787 de 2006). Además de las características del contexto de inserción de la escuela –zonas rurales o urbanas con altos niveles de pobreza–, se priorizó a las escuelas con indicadores elevados de fracaso escolar –repitencia y abandono–, tendencia a la fuga de matrícula y alta rotación docente. Por otra parte, se privilegió a las escuelas que no estuvieran ya beneficiadas por otro programa y que contaran con condiciones de infraestructura propicias.

Pero, una vez establecido el universo de instituciones elegibles, **las escuelas debían expresar su voluntad de participar del programa y definir su propuesta pedagógica y organizacional** con el apoyo técnico del Ministerio de Educación en forma previa a su incorporación²⁹. Esta instancia fue concebida como una oportunidad para la revisión y mejora del Proyecto Educativo Institucional (PEI). Como lo expresara Andrea Novillo: *“los cambios tienen que ser universales, pero no impuestos. La incorporación a la jornada extendida fue voluntaria. Las escuelas eran invitadas, pero ellas tenían que estar dispuestas. En las entrevistas buscábamos o un director o un supervisor que quisiera liderar el proceso. Cada escuela de jornada extendida tiene su huella digital, revisó todo, refundó su relación con la comunidad”³⁰.*

El tiempo suplementario (4hs) se destinó a la enseñanza del inglés (obligatorio desde 4° año), la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la enseñanza y a talleres de temáticas diversas propuestos por las escuelas. La metodología de taller apuntaba a favorecer la construcción del conocimiento a través de la práctica, el trabajo grupal y la combinación de lenguajes expresivos, creativos y lúdicos (Resolución N° 787 de 2006). De primero a tercer grado estos talleres debían orientarse al fortalecimiento de la alfabetización inicial, mientras que de cuarto a séptimo grado debían centrarse en la alfabetización científica, con énfasis en matemática y ciencias naturales (Resolución N° 54 de 2008).

Así, los talleres debían proponer a los alumnos espacios alternativos y variados de expresión, pero contribuir a la vez a fortalecer los aprendizajes prioritarios del currículum. Con este objetivo, se previó un marco normativo que precisaba los componentes curriculares que debían respetar los talleres³¹, un tiempo semanal remunerado para realizar reuniones de articulación entre docentes y talleristas, y distintas instancias de apoyo técnico por parte del Ministerio. Así lo planteaba una de las responsables del Programa: *“los talleres se incluyen en función de los problemas de aprendizaje de los alumnos de cada escuela y se capacita a los talleristas para que manejen bien el diseño curricular. Por ejemplo, un taller de juegos de ingenio puede fortalecer las capacidades lógicas para la matemática y un buen taller de teatro puede ayudar mucho a mejorar la expresión oral”³².*

²⁸ Entrevista con Andrea Novillo Pinto, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

²⁹ La Resolución N° 787 de 2006 establecía pautas precisas para la presentación de los proyectos, que debían ser evaluados por una Comisión Evaluadora integrada por representantes de la Dirección de Gestión Curricular, de la Dirección de Nivel Primario, de la Dirección de Evaluación y, de ser solicitado, un representante gremial.

³⁰ Entrevista con Andrea Novillo Pinto, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

³¹ La Resolución N° 54 de 2008 prescribe las temáticas de los talleres de las escuelas de jornada extendida.

³² Entrevista con Cristina Leonardo, Directora de Diagnóstico y Programación de la Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

La organización institucional de los talleres supuso una **significativa ampliación de las atribuciones pedagógicas de las escuelas**. Los directores pudieron seleccionar –con el acuerdo del supervisor y el Ministerio de Educación– a los talleristas en base a proyectos expresamente presentados por los candidatos. Una vez elegidos, los talleristas, que no debían necesariamente contar con título docente, asumían el cargo por un año, al cabo del cual podían o no ser confirmados en su función. También la definición de las temáticas de los talleres, que debían cambiar cada 3 años, quedó en manos del director, los docentes y la comunidad.

En el plano de la didáctica, los talleres debían priorizar estrategias innovadoras de enseñanza y el agrupamiento flexible de los alumnos. De hecho, la idea de convocar perfiles no necesariamente docentes, optar por un formato flexible y renovable estuvo íntimamente ligada a la intención de promover la innovación pedagógica y habilitar la experimentación. Incluso los espacios físicos fueron pensados para propiciar nuevos agrupamientos y disposiciones espaciales de los alumnos, ya que se previeron aulas específicas para los talleres.

Los talleres de la jornada extendida constituyeron probablemente el dispositivo más osado de cuestionamiento del formato escolar, pues toda su organización fue concebida para diversificar la experiencia educativa de los alumnos de sectores más postergados (Veleda, Rivas y Mezzadra, 2011). La infraestructura, la organización de los alumnos, el dispositivo de taller, las actividades propuestas y el perfil de los talleristas, todo fue dispuesto para cambiar la pedagogía homogénea, expositiva, repetitiva y verticalista. En cambio, se propiciaron las propuestas que tendieran a diversificar los lenguajes para fortalecer los aprendizajes, dar lugar al movimiento, al hacer, a lo expresivo.

Las escuelas de jornada extendida recibieron un **intensivo apoyo técnico-pedagógico por parte del Ministerio de Educación**. Por un lado, a través de líneas específicas de capacitación. Además de una capacitación obligatoria previa al ingreso al Programa, se desarrollaron instancias de capacitación específicas para supervisores, directivos y equipos técnicos de apoyo pedagógico (ETAP). Luego, en 2010 se puso en marcha una capacitación docente de dos años, el primer año destinado a la formación en las características y objetivos de la extensión de la jornada y el segundo a la formación disciplinar.

Por otro lado, también en 2010 se creó la figura del referente pedagógico de jornada extendida, cuyo rol fue estrictamente el de acompañar y evaluar la tarea de estas escuelas. Una de las funcionarias a cargo del Programa explicaba la intención que guió la creación de esta figura: *“como la cantidad de escuelas fue creciendo exponencialmente desde 2006 se designó un referente pedagógico regional, que debía operar de nexo entre el equipo del Ministerio y las escuelas, trabajando codo a codo con el supervisor. En general estos cargos, que son políticos, fueron ocupados por psicopedagogos o pedagogos con una mirada más teórica sobre la enseñanza. Deben evaluar la dimensión organizativa, pedagógica y comunitaria de la escuela y elaborar un informe cada 2 años”*³³.

También se dispusieron desde un inicio **diversas instancias de evaluación** del programa y de los alumnos. Además de un seguimiento técnico-operativo del *Programa de Jornada Escolar Extendida* realizado por el Ministerio de Educación de Río Negro, la provincia firmó un convenio con la DiNIECE del Ministerio de Educación de la Nación para incluir a las escuelas de jornada extendida

³³ Entrevista con Cristina Leonardo, Directora de Diagnóstico y Programación de la Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

en los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa. Más aún, se previó una evaluación inicial, intermedia y final del Programa por parte de un organismo externo.

Por último, con la intención de incentivar la autoevaluación de los propios equipos docentes de las escuelas, la gestión compartida, el trabajo en equipo y la articulación entre los talleristas y los docentes, se previeron 2 horas para reuniones institucionales pagas por fuera del horario escolar. Como lo explicaba la Coordinadora del Programa: *“la idea es aprovechar esos encuentros para ir evaluando el proyecto de la escuela. A fin de año docentes y talleristas deben evaluar el desempeño de cada chico”*³⁴.

A partir del año 2011 el proceso de extensión de la jornada escolar en el nivel primario fue complementado con un nuevo modelo: el **Programa “Una hora más”**, creado por la Resolución N° 14. Abierto a todas las escuelas interesadas, este programa supuso la ampliación en sólo una hora reloj por turno, sin modificaciones significativas en la organización institucional. Además del interés del director, las escuelas debían contar con el acuerdo del supervisor y de la comunidad, disponer del espacio físico necesario y no estar cubiertas por otros programas.

El tiempo adicional fue destinado a la enseñanza del inglés y a talleres de fortalecimiento de la alfabetización inicial en el primer ciclo y de la alfabetización científica de 4 a 7 grado. Por otra parte, al igual que en las escuelas de jornada extendida, las escuelas de “hora más” pudieron disponer de 1 hora semanal para el trabajo en equipo de los docentes. La modalidad de selección de los talleristas fue la misma que en las escuelas de jornada extendida. El siguiente cuadro dimensiona las distintas modalidades de jornada extendida vigentes en Río Negro en el año 2011:

Cuadro 1. Cantidad de escuelas y porcentaje de la matrícula cubiertas por las distintas modalidades de extensión de la jornada escolar. Año 2011

Tipo de extensión	Jornada Extendida	Hora Más	Jornada Completa	Total
Cantidad escuelas	67	18	10	95
% matrícula	13,95	6,55	0,34	20,84

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos suministrados por el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro.

Una última dimensión de la política interesante a destacar se refiere a la experiencia de pasantías docentes en otras provincias y países con políticas de extensión de la jornada escolar. Con la intención de acercar a los docentes a políticas similares en otros contextos, para intercambiar experiencias y aprender de las diferencias, se organizaron 2 viajes, uno a Uruguay y otro a Mendoza. Según Andrea Novillo: *“para ir el docente tenía que presentar un proyecto. La vivencia fue extraordinaria. Ese oxígeno en los directores fue fundamental, eran verdaderos descubrimientos, que les*

³⁴ María Pía Lini, Coordinadora del Programa de Jornada Extendida, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

permitieron revalorizar la propia práctica y en muchos casos reconocer las ventajas con las que corren ellos en comparación con las políticas de otros contextos”³⁵.

Alfabetización digital para potenciar el aprendizaje³⁶

Otra línea de acción importante orientada específicamente al nivel primario fue el **Programa Aulas Digitales Móviles**, línea principal de la Red Rionegrina de Educación Digital³⁷. Antes que cualquier otra provincia en el país e incluso antes que el propio Ministerio de Educación de la Nación, la provincia de Río Negro lanzó en 2005 una política propia de uso pedagógico de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), concebidas éstas no ya como un contenido en sí -la informática- sino como una herramienta indispensable para mejorar el aprendizaje en todos los espacios curriculares.

El carácter precursor de esta política no sorprende tanto si se considera que la provincia había sido pionera durante la década del noventa en la incorporación de la informática para rediseñar y modernizar los procesos administrativos del sistema educativo, como se desarrolla en la sección siguiente. Partiendo de estos antecedentes, desde el inicio de la gestión de Barbeito se planteó la necesidad de avanzar en la incorporación de las TIC para la enseñanza en el nivel primario.

La opción por el nivel primario se explica por el hecho de que las escuelas de nivel secundario habían sido equipadas desde la década del noventa a través de diversos programas nacionales de mejora, como Prodyemes I y II, cuyas acciones de incorporación de TIC se habían concentrado sistemáticamente en la educación media, siempre con el modelo de laboratorios de informática. Por otra parte, el nivel primario resultaba interesante también a los ojos del Ministerio a raíz de la pertenencia institucional de los equipos docentes, más asentada que en el nivel secundario.

La intención de romper con los tradicionales laboratorios de informática, donde el contacto con la computadora era esporádico y circunscripto, condujo al modelo de aulas digitales móviles. Estas aulas constaban de entre 20 y 25 *netbook* portátiles para los alumnos, una *notebook* para el docente, pizarras digitales y cañones. La facilidad de poder transportar los equipamientos debía propiciar un uso más cotidiano de las TIC en las clases de todos los espacios curriculares.

En el año 2011 230 escuelas (72% del total) contaban con aulas digitales móviles, entre ellas 80 escuelas de jornada extendida -para las cuales la incorporación de TIC constituye un objetivo central- y 120 de jornada simple. El equipamiento se combinó con una ambiciosa política de

³⁵ Entrevista con Andrea Novillo Pinto, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

³⁶ En esta sección se retoman los análisis desarrollados en otro estudio nuestro sobre las políticas provinciales de incorporación de TIC en el sistema educativo, en el cual se indagó específicamente sobre el caso de Río Negro (Bilbao y Rivas, 2011).

³⁷ En la provincia de Río Negro, las políticas educativas en materia de nuevas tecnologías de la información y la comunicación se encuentran bajo la órbita del Programa Red Rionegrina de Educación Digital (RED), que abarca la capacitación docente, la conectividad (extensión de la red) y la dotación de recursos (piso tecnológico) (Bilbao y Rivas, 2011).

extensión de la conectividad a toda la provincia, que pasó de cubrir el 35% de las escuelas en 2007 al 98% en 2011³⁸.

El Programa Aulas Digitales Móviles fue pensado como una medida de justicia educativa, tendiente a formar ciudadanos digitales y reducir las desigualdades en el acceso a las TIC en un mundo donde el acceso a la información circula cada vez más a través de estos canales. Así lo manifestaba Miguel Saiz: *“estamos en Río Negro ante una escuela en movimiento, una escuela que se transforma, que acompaña los cambios del mundo global. (...) En el marco del aula, existe la necesidad de que profesores y alumnos tengan algo en común, un mismo lenguaje que los motive y que haga de la escuela un espacio interesante de transitar”* (Ministerio de Educación de Río Negro, 2010: 108).

Pero las aulas digitales móviles nacieron también con objetivos netamente pedagógicos: de la mano del resto de las políticas pensadas para el nivel, las nuevas herramientas debían servir para facilitar y mejorar el aprendizaje. Así lo señalaba Norma Nakandakare: *“el objetivo de las TIC debe ser potenciar los aprendizajes de los alumnos. Además debe promover una nueva construcción del conocimiento: debe ser más horizontal y más participativo. Por eso, la inclusión de las TIC en las escuelas no debe ser una irrupción. La escuela debe ir apropiándose progresivamente de estos recursos y herramientas”* (Bilbao y Rivas, 2011: 49).

Un tercer objetivo del Programa fue interpelar el formato escolar, dinamizar y modernizar la escuela, renovar las prácticas de enseñanza de los docentes y motivar a los alumnos³⁹. Sin embargo, la autoridad a cargo manifestaba los desafíos pendientes en la materia: *“hoy el docente puede usar la tecnología y la utiliza para hacer las mismas cosas que antes hacía sin ella. Por ahora se siguen reproduciendo las planificaciones y estrategias tradicionales, con las tecnologías. Ahora las TIC tienen que interrogar las prácticas. El desafío de incorporar las TIC está cumplido. Tenemos un mecanismo instalado de capacitación, nuevos perfiles. Ahora hay que pensar cómo esto se transforma todo esto en nuevos formatos de enseñanza. Pudimos generar escenarios de posibilidad. Antes no había rumbo y las escuelas estaban en la impotencia. Logramos lanzar líneas interesantes de política educativa. Hay un camino instalado”*⁴⁰.

En el plano de la capacitación, además de la organización de talleres iniciales de familiarización con los equipos y programas, el ministerio y otras entidades (Fundación Evolución e Intel) ofrecieron capacitaciones optativas con puntaje fuera del horario escolar y a partir de 2011 se desarrolló también una modalidad virtual. En total, unos 8500 docentes participaron en alguno de estos tipos de formación continua. Por otra parte, los docentes fueron formados de manera más cotidiana por parte de los propios equipos pedagógicos de la Dirección de Proyectos Especiales –a cargo del Programa Red Rionegrina de Educación Digital- y a través de los referentes TIC.

Los referentes TIC, cuyo rol principal fue el de operar como soportes técnicos para apoyar el uso de las TIC en el aula, merecen un comentario aparte, ante todo por la modalidad bajo la cual

³⁸ La extensión del acceso a la web se realizó a través de tres medios: satelital para las zonas rurales, banda ancha ADSL para las zonas urbanas (en convenio con la empresa Telefónica) y convenios con cooperativas locales para los distintos departamentos del interior de la provincia (Bilbao y Rivas, 2011).

³⁹ El propio gobernador Miguel Saiz se refería a esta intención en una nota de la revista Foco Educativo: *“estamos en Río Negro ante una escuela en movimiento, una escuela que se transforma, que acompaña los cambios del mundo global. Una escuela ágil, dinámica, que establece relaciones con su barrio, con su comunidad, con otras escuelas. En el marco del aula, existe la necesidad de que los profesores y alumnos tengan algo en común, un mismo lenguaje que los motive y que haga de la escuela un espacio interesante para transitar”*. Editorial, Foco Educativo N° 35, Junio de 2010.

⁴⁰ Entrevista con Fernanda Barragán, Directora General de Proyectos Especiales y Nuevas Tecnologías, Ministerio de Educación, Gobierno la Provincia de Río Negro.

fueron seleccionados y contratados. Siguiendo la estrategia adoptada para los talleristas de las escuelas de jornada extendida, los referentes TIC fueron reclutados por fuera de las reglas establecidas por el Estatuto del Docente. Sin necesidad de contar con título docente, los candidatos debían presentar un proyecto de trabajo al director de cada escuela, a cargo de la selección y confirmación posterior del referente en su puesto, con aval del Ministerio de Educación.

A diferencia de las computadoras entregadas a través del Programa Conectar Igualdad, que contenían diversos tipos de programas con contenido educativo destinados a los alumnos, ni el equipamiento ni las capacitaciones pusieron el acento en proponer ejemplos de actividades o secuencias didácticas. Las autoridades a cargo explicaban que esta opción se justificó por la fuerte tradición de autonomía pedagógica de los docentes rionegrinos: *"El docente rionegrino es muy reactivo a que le digas qué tiene que hacer. Por eso no incluimos mucha secuencia didáctica. A la vez te piden ejemplos. Se les acercan secuencias didácticas a través de los módulos de entorno virtual. No quisimos generar rechazo"*⁴¹. En cambio, los propios docentes fueron invitados a desarrollar secuencias didácticas y a ponerlas a disposición del resto de los docentes de la provincia a través de distintas plataformas web, cuyo ejemplo paradigmático es Estudio Digital.

Alfabetización inicial

El **Programa de Fortalecimiento de la Alfabetización Inicial, iniciado en 2008**, se propuso mejorar las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario a través de distintas estrategias para mejorar las prácticas docentes de enseñanza de la lectoescritura y revisar los dispositivos de definición de la promoción de los alumnos. Con este objetivo, se trabajó en cuatro ejes de acción.

En primer lugar, en enero de 2008 se implementó el proyecto **Escuela de Verano**, que consistió en la apertura de espacios educativos durante el período estival para los alumnos pendientes de promoción. Con el objetivo de disminuir la repitencia, este proyecto se propuso fortalecer los aprendizajes en las áreas de Lengua y Matemática en tres encuentros semanales de dos horas y media reloj, a cargo de docentes-talleristas (designados especialmente a tal fin) y coordinadores pedagógicos zonales. El proyecto fue discontinuado en 2009 porque, al estar en manos de docentes externos a la escuela, no permitía revisar las prácticas y responsabilidades institucionales frente a la repitencia.

En segundo lugar, se **diseñaron distintas instancias de capacitación**. Desde la Dirección de Educación Primaria se conformaron equipos de capacitación especializados en alfabetización inicial, se organizó un ciclo de conferencias a cargo de especialistas nacionales en la temática y se realizaron talleres de docentes con supervisores. Estos talleres se centraron en los docentes de 1º grado, para acompañarlos en la tarea de la alfabetización inicial.

En tercer lugar, se **revisaron ciertos aspectos de la organización institucional** para mejorar la enseñanza y el aprendizaje de la lectoescritura. Así, se estableció que la alfabetización inicial fuese el eje articulador entre la sala de 5 años y primer grado para facilitar la transición de los alumnos; que los talleres del primer ciclo de las escuelas de jornada extendida se orientaran a mejorar la alfabetización; y que se reconsideraran los criterios de designación de los docentes de 1º grado, además de contemplarse la posibilidad de que estos docentes acompañaran al grupo en 2º grado. Todas estas medidas apuntaron a construir un seguimiento institucional sobre el proceso de alfabetización de los alumnos.

⁴¹ Ídem.

En cuarto lugar, **se reformuló la normativa de evaluación y promoción de los alumnos**. La Resolución N° 2680 de 2008 precisó una serie de cuestiones referidas a los "períodos de aprendizaje complementarios" para el aprendizaje, evaluación, acreditación y promoción de aquellos alumnos pendientes de promoción⁴². Por ejemplo, estipula que el docente debía elaborar un informe por alumno previo al período complementario; que la organización de estas instancias debía ser convenida institucionalmente y formar parte del PEI; y que los supervisores debían realizar un seguimiento de estas instancias y elevar un informe con indicadores y sugerencias por escuela a la Dirección de Nivel Primario.

En suma, el Programa buscó reducir indirectamente las tasas de repitencia, mediante una profunda revisión de las prácticas de enseñanza de la lectoescritura –cuestión retomada en la revisión del diseño curricular de nivel primario y de la formación docente, como se verá- y de las prácticas institucionales de evaluación y promoción de los alumnos. *“La intención principal fue poner en el tapete la problemática de la repitencia en el primer grado y cuestionar prácticas naturalizadas, como la de hacer repetir a un alumno porque no haber adquirido la lectoescritura. Buscamos caminos alternativos al de la promoción automática, que no nos parecía el más indicado”*, explicaba la responsable del diseño del programa de la Dirección Provincial de Educación Primaria⁴³.

Revisión del diseño curricular

Desde mediados del año 2009 el Ministerio de Educación inició un proceso de revisión del diseño curricular del nivel primario. El diseño vigente hasta entonces para los seis primeros años de la educación primaria databa del año 1997 y el de 7° año había sido completado en el año 2003. La necesidad de reescribir parcialmente el currículum estuvo ligada tanto con la sanción de la Ley de Educación Nacional de 2006 –que propició revisiones curriculares en la mayoría de las provincias- como al diagnóstico de los supervisores, que indicaban la necesidad de actualizar ciertas dimensiones.

Siguiendo una práctica ya instalada en la provincia, este proceso se realizó con la participación de los gremios, las escuelas y los Institutos de Formación Docente (IFD). En el caso de los gremios, se conformó una comisión mixta integrada por representantes de la UNTER y del ministerio en la cual se acordaron los ejes organizadores del proceso de revisión y se fueron ajustando las sucesivas versiones del documento. También las escuelas pudieron plantear sus visiones a lo largo de jornadas institucionales pautadas por el Ministerio de Educación y los IFD manifestaron sus opiniones en espacios previstos por la Dirección de Nivel Superior.

La versión definitiva del nuevo diseño estuvo lista a mediados de 2011. Se enviaron entre 2 y 3 ejemplares impresos y un ejemplar en CD ROM a cada escuela, además de estar disponible para todos los docentes en la página del ministerio. Las modificaciones más relevantes se centraron en las concepciones y metodologías de la alfabetización inicial, las ciencias naturales y las ciencias sociales.

⁴² Esta Resolución modifica parcialmente la Resolución sobre Evaluación, Acreditación y Promoción del Nivel Primario (Resolución N° 4057 de 2002).

⁴³ Entrevista con Soledad Vercellino, Dirección Provincial de Educación Primaria, Ministerio de Educación, Gobierno de la provincia de Río Negro.

En materia de alfabetización inicial, se reconsideró la preeminencia de la psicogénesis presente en el diseño anterior, que en muchos casos había conducido a una enseñanza poco sistemática de la lectura y la escritura. Sin embargo, se mantuvo una concepción constructivista del proceso de enseñanza y aprendizaje, y se dejó abierto el debate respecto de la necesidad de la conciencia fonológica como requisito para el aprendizaje de la lectoescritura. Así lo explicaba una de las especialistas a cargo de la redacción del nuevo diseño: *“en las mesas de discusión de la alfabetización inicial se logra una propuesta más equilibrada, cercana a Berta Braslavsky. Se retoma la rigurosidad de la gramática, pero como gramática escolar y no académica. Lo central es que haya prácticas de lectura y escritura”*⁴⁴.

Más allá de estos cambios, otros aspectos fueron mantenidos. Así, por ejemplo, los Lineamientos de Acreditación Básicos (LAB), que habían sido elaborados por fuera del diseño curricular de 1997, fueron incorporados al nuevo diseño, aunque con ciertos cambios. Estos lineamientos habían sido establecidos como referencia para la acreditación anual de los alumnos y habían generado un aumento de la repitencia, ya que los docentes habían comenzado a considerar estrictamente esos requisitos para la decisión sobre la promoción de los alumnos. Por este motivo, el nuevo diseño curricular transformó los LAB en parámetros simplemente orientadores para cada año escolar, y como referencia para la acreditación sólo para el ciclo.

Sobre el cierre del período de gobierno la Dirección de Gestión Curricular estaba redactando un documento con orientaciones didácticas para acompañar la implementación del nuevo diseño curricular en las escuelas. Según la secretaria técnica de la Dirección de Gestión Curricular: *“las escuelas piden el diseño. En general las escuelas en Río Negro se han tomado muy en serio las prescripciones curriculares porque siempre se las ha acompañado mucho en la implementación. Esto genera en las escuelas una discusión pedagógica”*⁴⁵.

Educación secundaria: nuevos contenidos, nueva organización

La transformación

Desde los inicios mismos de la gestión de César Barbeito en el año 2005 una de las prioridades encomendadas por el propio gobernador fue la de generar una transformación profunda en la escuela secundaria, que debía dar mejores respuestas a los intereses de los adolescentes y a los requerimientos de la sociedad. Miguel Saiz lo expresaba en los siguientes términos: *“sabía, desde que asumí, que era necesario cambiar la escuela secundaria. Que debíamos explorar todas sus posibilidades porque sólo así podríamos generar espacios en los que los adolescentes pudieran expresar su cultura juvenil”*⁴⁶.

La transformación de la educación media fue concebida como una **transformación curricular y organizacional tendiente con el principal propósito de afectar las prácticas de enseñanza**. La provincia de Río Negro había atravesado ya en la década del ochenta una importante reforma curricular en el nivel. Pero con las restricciones económicas que el gobierno provincial había

⁴⁴ Entrevista con María Cecilia Beacon, Secretaria Técnica de la Dirección de Gestión Curricular especialista en Lengua y Literatura. También hubo actualizaciones importantes en ciencias sociales y en ciencias naturales, a partir de la incorporación de nuevas visiones sobre el método científico.

⁴⁵ Ídem. También hubo actualizaciones importantes en ciencias sociales y en ciencias naturales, a partir de la incorporación de nuevas visiones sobre el método científico.

⁴⁶ Revista Foco Educativo, Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, N° 41, septiembre de 2010.

enfrentado en la segunda mitad de la década del noventa, la implementación de esta reforma –que exigía una inversión considerable- había sido frenada, y sólo había alcanzado a pocas escuelas.

Por otra parte, Río Negro no había adherido a la Ley Federal de Educación, por lo cual tampoco había adoptado los CBC como marco curricular para elaborar su propio diseño. Así, sin referencias curriculares claras y uniformes para la provincia, hacia el año 2005 *“había una enorme diversidad de programas en las escuelas secundarias y lo que se enseñaba dependía de los usos y costumbres”*⁴⁷. Por lo tanto, la elaboración de un nuevo diseño curricular suponía no sólo una actualización sino también una unificación de las normas curriculares para todas las escuelas secundarias de la provincia.

Desde la visión del gobernador y del ministro de educación, la revisión de la educación secundaria no podía quedar sólo en manos de los expertos curriculares, sino que debía ser el fruto de un amplio proceso consultivo en el que todos los actores sociales pudieran manifestar sus visiones. Siguiendo una tradición ya instalada en la provincia, docentes, alumnos, padres, empresarios, sindicatos y organizaciones civiles, todos fueron convocados en diversas instancias concebidas para que pudieran expresar su opinión.

Los docentes tomaron parte del proceso tanto a través de sus representantes gremiales como en forma directa. La UNTER integró la llamada Comisión 611 (por el número de Resolución que la creara) junto con la Subsecretaría de Educación, las Direcciones de Nivel Medio y de Gestión Curricular y los integrantes del Consejo Provincial de Educación. Esta Comisión fue creada a principios de 2006 con la intención de *“consensuar el proceso de construcción del Diseño Curricular como también las acciones necesarias para su implementación, seguimiento y evaluación”*⁴⁸.

También se organizaron durante el año 2006 quince audiencias públicas abiertas a la comunidad en distintas localidades. Cada uno de los intercambios fue sistematizado a través de documentos que eran luego devueltos a los participantes para que pudieran realizar un seguimiento de lo que se iba expresando. Según el equipo ministerial estas audiencias resultaron sumamente valiosas no sólo para consensuar caminos, sino para fortalecer el vínculo con la sociedad, que partía de una posición muy escéptica frente a toda posibilidad de cambio: *“en las audiencias públicas a veces cuestionaban nuestra política. Eso sirvió para que se descargaran y para romper el molde con la gente. Hubo propuestas importantes de los sectores de la producción y de instituciones de la comunidad. También de los chicos”*⁴⁹.

Por otro lado, se conformaron comisiones regionales y una comisión central con representantes de los docentes de todas las disciplinas elegidos por sus pares para discutir y elevar propuestas sobre cada una de las disciplinas. Todos los documentos elaborados por estas comisiones fueron sometidos a discusión en jornadas institucionales organizadas en las escuelas durante los años 2006 y 2007. También los alumnos participaron a través de jornadas en las que estuvieron presentes los representantes de los centros de estudiantes, que traían la voz de lo que analizaban sus compañeros en cada una de las escuelas.

⁴⁷ Entrevista con Cecilia Bacon, Secretaria Técnica de la Dirección de Gestión Curricular, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁴⁸ Resolución N° 611 de 2005, Artículo 1.

⁴⁹ Entrevista con Andrea Novillo, Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

En el año 2008 se aprobó a través de la Resolución N° 235 el nuevo Diseño Curricular del Ciclo Básico de tres años y en el año 2010 el del Ciclo Orientado de dos años mediante la Resolución N° 3246. **Ambos diseños introdujeron varias novedades, tanto en el plano de los espacios curriculares como en la didáctica y en la organización institucional.**

En el plano de los espacios curriculares, en el Ciclo Básico se incorporaron los talleres de lectura y escritura y ciencias en el primer año, y el taller interdisciplinar en 2° y 3° año. En el Ciclo Orientado las mayores novedades surgieron en la formación específica. Aquí emergieron espacios curriculares sumamente innovadores, como “Proyectos de investigación e inserción comunitaria y Seminario epistemológico”; el “Espacio curricular síntesis de los saberes estructurantes del campo de conocimiento de la orientación” y el “Taller de alumnos: Espacio de reflexión y construcción de proyectos futuros”.

En el plano de la didáctica, la idea del taller apela a una transformación de las prácticas de enseñanza más tradicionales del nivel medio. Del mismo modo que los talleres de la jornada extendida, la modalidad de taller supuso también en la educación media propiciar el aprendizaje a través de la práctica y de la reflexión en torno de problemáticas y situaciones concretas. Basar el aprendizaje en la problematización de la realidad suponía *“ingresar a la escuela los problemas de la cotidianidad porque son nuestros problemas, pero desplegar su complejidad con el recurso que nos ofrece la participación de otras formas de conocimiento, para así encontrar nuevas combinaciones, reinterpretar el problema y construir nuevas alternativas de pensamiento y acción (basadas en la complejidad y en la interdisciplinariedad)”*⁵⁰. Así, los propios proyectos educativos institucionales (PEI) debían formularse a partir de problemas.

Otra idea-fuerza del nuevo diseño fue la **interdisciplinariedad**. En lugar de tomar el camino de las áreas, que conjugan más de una disciplina –como proponía el diseño curricular anterior y los propios CBC- se optó por mantener las disciplinas pero con un fuerte acento en la necesidad de ponerlas en diálogo entre sí. Bajo esta idea se creó el cargo del coordinador interdisciplinar, cuyo rol es el de articular los saberes de los distintos espacios curriculares y servir de nexo entre los docentes a cargo de las disciplinas⁵¹.

El nuevo diseño curricular fue acompañado de **nuevas modalidades de evaluación**. En efecto, la Resolución N° 1000 del año 2008 define al detalle la metodología de la evaluación a implementar por cada docente en las aulas. La orientación pormenorizada de las estrategias de evaluación distingue a esta norma de la mayoría de las normativas provinciales de evaluación y promoción de los alumnos, caracterizadas por la imprecisión en cuanto a las metodologías y criterios de la evaluación (Veleda y Batiuk, 2009). La Resolución N° 1000 introduce instancias novedosas de evaluación, como la evaluación diagnóstica obligatoria al inicio de cada ciclo lectivo para los alumnos de todos los cursos, la autoevaluación de los alumnos y la co-evaluación entre alumnos.

Por otra parte, la Resolución N° 1000 define claramente el proceso para la construcción de la calificación final en cada espacio curricular. Esta será el promedio de las calificaciones trimestrales,

⁵⁰ Diseño Curricular Ciclo Básico de la Escuela Secundaria Rionegrina, Ministerio de Educación-Consejo Provincial de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro, 2011, pág. 17.

⁵¹ El coordinador interdisciplinar es elegido anualmente por el equipo docente de la escuela y debe cumplir con los siguientes requisitos: ser docente de la institución, ser profesor título 9 del nivel y desempeñarse en el ciclo básico o en el ciclo orientado.

que se definen en base a un seguimiento de todas las producciones de los alumnos a través de un “registro del proceso de enseñanza-aprendizaje”, disponible para la consulta de la escuela, de los alumnos o de los padres. La calificación trimestral debe además ser precedida de al menos dos reuniones entre los docentes a cargo de los cursos y el coordinador interdisciplinar o algún miembro del equipo directivo en las que *“se analizarán los motivos que facilitan o dificultan el aprendizaje y establecerán líneas de acción colaborativas y articuladas para los alumnos con dificultades”*⁵².

Estas disposiciones en materia de evaluación se encuentran íntimamente ligadas con las nuevas concepciones de la enseñanza y el aprendizaje que propone la transformación. En efecto, se plantea que la evaluación debería dejar de ser una herramienta de poder y de sanción del docente, para transformarse en una instancia de aprendizaje para el alumno. Así se explicita en el diseño curricular del ciclo básico: *“la evaluación será siempre formativa, motivadora, orientadora y al servicio de los protagonistas. Ambos, docente y alumno deben aprender de la evaluación”*⁵³.

En el plano de la organización institucional, el nuevo diseño previó la **concentración horaria de los docentes para fortalecer el trabajo en equipo y el sentido de la pertenencia institucional**⁵⁴. La designación por cargo comprendía además la asignación de horas institucionales para fortalecer el trabajo en equipo, la planificación pedagógica, el diseño de proyectos y la investigación educativa. La cantidad de horas institucionales para reuniones de profesores fueron asignadas en función de la carga horaria de cada docente, variando de 1 a 4 horas semanales. La organización de estas reuniones quedó bajo la responsabilidad del vicedirector o el coordinador interdisciplinar⁵⁵. A esto se suman espacios curriculares a cargo de dos o más docentes que trabajan en forma simultánea en el aula.

Pese al intensivo proceso de construcción participativa del nuevo diseño curricular, **la transformación no fue planteada como obligatoria**. Si bien el ingreso a la transformación permitía incrementar los cargos docentes y contar con un mayor apoyo técnico por parte del Ministerio de Educación, la adhesión fue voluntaria. Esta opción se basó en el siguiente argumento: *“la transformación es un proceso que apunta a la construcción de ciudadanía en democracia. Por lo tanto, se tenían que respetar los tiempos de las comunidades educativas porque las transformaciones obligadas son frágiles. Esto permitió ganar en términos de compromiso y de implicación responsable de los sujetos que*

⁵² Resolución N° 1000 de 2008, Anexo I, Parte I, inciso 8.

⁵³ Diseño Curricular Ciclo Básico de la Educación Rionegrina, Ministerio de Educación-Consejo Provincial de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁵⁴ La concentración horaria debía seguir los siguientes criterios: a) hasta el máximo de horas compatibles en una escuela o en dos instituciones como máximo cuando no sea posible en una sola; b) en un espacio disciplinar por escuela, por turno y por orientación; c) no se podrán totalizar dos cargos, de igual o diferente espacio curricular, en un mismo turno y una misma orientación.

⁵⁵ Las siguientes prescripciones organizativas para la organización de las reuniones institucionales da cuenta de la importancia que acordó el nuevo diseño a estos espacios: “Es muy importante que la organización de las Horas Institucionales sea establecida antes de las Asambleas; de lo contrario, su distribución queda sujeta a las posibilidades de los docentes y no a la necesidad de la institución. Asimismo, es necesario promover la participación del equipo de preceptores en este espacio; la mirada del preceptor sobre el grupo de aprendizaje y los procesos de enseñanza constituye un aporte necesario. Es fundamental valorizar este espacio colectivo de trabajo; por lo tanto, no debe ser interrumpido, para lo cual hay que establecerlo como acuerdo estratégico en el PEI a fin de que todos los actores-sujetos institucionales se apropien de esta dinámica y la preserven”. Resolución N°: 3246 de 2010.

participan”⁵⁶. Entre los años 2008 y 2011 un número creciente de escuelas fueron incorporándose, pasando de 6 a 70 escuelas (90% del total de bachilleratos de cinco años).

La implementación de la transformación en las escuelas fue acompañada a través de diferentes dispositivos. Por un lado, entre 2007 y 2011 se desarrollaron una gran cantidad y diversidad de instancias de capacitación presenciales y virtuales, que cubrieron al 50% de los docentes. Por otro lado, los directivos y docentes recibieron apoyo de los equipos técnicos a cargo del Equipo Disciplinar de la Dirección de Gestión Curricular⁵⁷, los supervisores y los equipos ETAP. Esta asistencia fue acompañada por documentos de especificación curricular con sugerencias pedagógicas. También se creó en el portal del ministerio de educación un campus virtual para el intercambio entre los especialistas y los docentes.

Por último, en las propias escuelas los **coordinadores interdisciplinarios** tuvieron un rol protagónico en el proceso de transformación, por su intensiva formación en los propósitos del nuevo currículum y su visión de conjunto. Esta figura fue creada con la intención de asegurar, más allá de las instancias iniciales de sensibilización, un referente permanente y de largo plazo que en las propias escuelas contribuyera a facilitar la apropiación curricular. Entre sus funciones cabe destacar: *“brindar herramientas para analizar situaciones problemáticas, prácticas y problemas profesionales; diseñar estrategias que favorezcan el trabajo colaborativo de docentes y estudiantes; orientar a los profesores en el diseño de los proyectos de investigación y de intervención; colaborar en el seguimiento y evaluación de los estudiantes; participar activamente en la construcción del PEI”*⁵⁸.

También con una mirada en el largo plazo, los planes de estudio de la formación inicial de los futuros profesores de educación media fueron revisados en articulación con el nuevo diseño curricular del nivel medio. Así, la dirección de gestión curricular estuvo a cargo de la supervisión de las modificaciones curriculares de la formación docente.

Educación media en entorno virtual

En una provincia con altos índices de población residente en zonas rurales (15,6% de población frente a un promedio nacional de 10,6% según el Censo Nacional de Población de 2001), la obligatoriedad de la educación secundaria planteaba serios desafíos para garantizar no sólo la cobertura sino la retención de los jóvenes de esas zonas. Fue sin dudas la experiencia del Ministerio de Educación en materia de TIC la que habilitó en el año 2008 el surgimiento de una política sumamente innovadora e inédita en el país: el CEM rural.

Gracias a esta opción, los jóvenes de las zonas rurales tienen la posibilidad de cursar la educación secundaria en modalidad virtual. Para esto, asisten diariamente a las escuelas primarias rurales, que son guiados desde el Ministerio de Educación en Viedma por equipos de profesores de las distintas áreas curriculares, quienes diseñan las clases, las dictan y realizan el seguimiento de los alumnos.

⁵⁶ Entrevista con Graciela Calabrese, Directora Provincial de Nivel Medio, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁵⁷ Creado por la Resolución N° 177 de 2008, el Equipo Disciplinar fue conformado por especialistas que habían participado en la redacción del nuevo diseño curricular y tuvo como misión favorecer una apropiación crítica del diseño y facilitar la revisión de las prácticas docentes.

⁵⁸ Resolución N°: 3246 de 2010.

Fernanda Barragán destacaba el valor de la experiencia: *“los chicos tienen carpeta como cualquier alumno de secundario. La computadora se utiliza para acceder al docente y enviar los trabajos. No ha habido desertión. Si la propuesta no hubiese sido potente o hubiese sido demasiado permisiva no se hubiera sostenido. En muchos lugares incluso hemos tenido más inscriptos. La escuela secundaria no está dando respuesta a lo que los adolescentes necesitan. Este modelo quizás se adecua más a esto que la escuela tradicional”*⁵⁹. Este mismo formato fue luego replicado para la educación secundaria de jóvenes y adultos.

Los alumnos cuentan con el apoyo cotidiano de tutores, generalmente docentes de nivel primario cuyo rol principal es mediar entre los profesores y los alumnos. Fernanda Barragán explicaba la importancia de esta figura: *“el tutor es clave porque conduce el proceso de aprendizaje y facilita el vínculo con los profesores. Sobre todo en 1º año son fundamentales, porque después en 2º los alumnos son más independientes y comienzan a prescindir de él. Lo difícil es lograr docentes dispuestos a trasladarse”*⁶⁰. Para favorecer el traslado de los docentes a estos parajes aislados, el ministerio de educación garantizó la vivienda a los tutores.

En 2011 existían en la provincia 29 sedes de CEM rural, de las cuales 25 congregaban a 251 jóvenes y 4 a 107 adultos. Esta cobertura exigió la instalación de antenas satelitales para que los parajes rurales contaran con servicio de Internet, lo cual expandió el acceso de Internet al resto de la población local. La política supuso además la distribución de *netbook* en posesión para cada alumno, así como PC e impresoras láser para las sedes.

Nivel superior: revisión curricular

Del mismo modo que el resto de los niveles educativos, en el nivel superior los diseños curriculares fueron también objeto de una revisión importante. En este caso, el proceso se inscribió en las políticas originadas en el Ministerio de Educación de la Nación que, como parte de la extensión en un año del período de formación de los docentes establecido por la Ley de Educación Nacional, definieron lineamientos comunes a todas las provincias para validar los títulos docentes expedidos por ellas.

Dado que Río Negro contaba ya desde la década del ochenta con una ley de avanzada en materia de formación docente (la Ley N° 2288 de 1988), el sistema de formación cumplía ya con muchos de los requisitos fijados por las normas nacionales. Así, por ejemplo, la designación de los profesores por cargo y no por hora cátedra, el gobierno autónomo a través de órganos con funciones ejecutivas, la selección de los docentes por concurso de antecedentes y oposición, las prácticas en escuelas desde el inicio de la formación, o incluso la duración de 4 años en ciertas carreras eran todas exigencias del INFOD que ya cumplían la mayoría de las carreras de formación docente de la provincia.

No obstante, a lo largo del año 2008 se realizó la **revisión del diseño curricular de los niveles inicial y primario, y de educación física**. Al igual que en el resto de los niveles educativos, el proceso de revisión fue participativo. Como lo describiera el director provincial de nivel superior: *“se trabajó con los profesores de todas las carreras a través de reuniones mensuales por áreas durante un año y medio. Este proceso fue acompañado por los técnicos de la dirección de gestión curricular para garantizar la*

⁵⁹ Entrevista con Fernanda Barragán, Directora General de Programación y Nuevas Tecnologías, Ministerio de Educación, Gobierno de la provincia de Río Negro.

⁶⁰ Idem.

articulación de los planes de formación docente con los nuevos diseños de cada nivel educativo. Además Flavia Terigi participó también en el seguimiento de la escritura”⁶¹.

Las mayores novedades de los nuevos diseños estuvieron ligadas a ciertos espacios curriculares promovidos por el INFOD, como las nuevas tecnologías, la educación sexual, la alfabetización inicial o el seminario de literatura infantil. También se incluyeron otros espacios por iniciativa de la provincia, como un seminario introductorio de alfabetización académica donde se prepara a los candidatos a la docencia en técnicas de estudio y capacidades básicas y otro seminario de problemáticas contemporáneas complejas (sobre derechos de los niños, medioambiente, etc.). Al igual que en la educación media, el nuevo diseño incluyó “unidades curriculares con formatos alternativos” como talleres, módulos y seminarios, muchos de ellos sin exigencia de correlatividades.

Otra novedad que merece un comentario aparte está ligada a la didáctica. Antes de la revisión curricular mencionada, la formación se organizaba en las distintas disciplinas por un lado (lengua, matemática, etc.) y por el otro la enseñanza de cada una de ellas. El nuevo diseño buscó articular cada espacio curricular con la didáctica para romper con esta dicotomía.

En el año 2009 se realizó la revisión de los diseños curriculares de la educación especial y de los profesorados de lengua y literatura, biología, geografía y artes visuales del nivel medio y en 2011 se preveía avanzar con la revisión de los planes de estudio de los profesorados de matemática, física y química.

Una última medida a mencionar es la creación de la beca de finalización de estudios para los estudiantes de nivel primario, especial y educación física. Otorgada en función del nivel socioeconómico de los solicitantes, la beca tuvo como objetivo facilitar a los alumnos de 4º año la concreción de la residencia, ya que muchos dejaban incompletos sus estudios por las dificultades para compatibilizar el trabajo con la cursada de la residencia en contra turno.

b) Políticas transversales

Las políticas concebidas para cada uno de los niveles educativos fueron fortalecidas y articuladas a través de una serie de políticas transversales, que tendieron a cubrir todos o varios niveles educativos. La mayoría de ellas se orientaron a garantizar condiciones adecuadas para la enseñanza y el aprendizaje o a instalar ciertos ejes y prácticas comunes a todos los niveles.

Mejora de las condiciones materiales de enseñanza y aprendizaje

Acceso a las escuelas

Una línea de acción transversal orientada a mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje fue el **Programa de Transporte escolar, creado en enero de 2006** por la Resolución N° 118. César Barbeito destacaba el valor de esta política: “este programa ostenta la condición de ser una beca, es decir,

⁶¹ Entrevista con Mario Torres, Director Provincial de Nivel Superior, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

se convierten en beneficiarios quienes, de no existir el transporte escolar, no podrían llegar hasta las instituciones educativas de ninguna manera"⁶².

Diseñado para que la mayor cantidad de alumnos de sectores vulnerables y con dificultades de acceso a las escuelas por algún tipo de discapacidad no viesen afectada su permanencia en el sistema educativo, este Programa fue ampliándose exponencialmente desde su creación. En 2006 con beneficiaba a 6.000 alumnos y hacia 2011 comprendía unos 17.500 alumnos de nivel inicial, primario, medio, escuelas especiales y escuelas hogares.

Habiendo nacido para atender la situación específica de los alumnos de escuelas rurales y hogares –a los cuales se garantizó una visita quincenal a sus familias–, el transporte escolar pasó a facilitar el traslado de alumnos de zonas urbanas y terminó incluso expandiendo las posibilidades de realizar salidas pedagógicas y actividades extracurriculares, como natación o esquí. Como lo comentaba la funcionaria a cargo del programa: *"muchas escuelas han podido viajar gracias al programa de transporte escolar"*⁶³.

Asimismo, el Programa asumió el traslado de los miles de alumnos que asistieron a los Juegos Intercolegiales Rionegrinos en 2009, 2010 y 2011. Así, la movilidad de los alumnos ya no se redujo al trayecto entre la casa y la escuela, sino que se expandió para permitir vivencias fuera de los muros institucionales. César Barbeito destacaba el valor de estas experiencias: *"estamos convencidos de que la enseñanza debe superar los límites de la escuela. La educación no debe ocupar el compartimiento estanco que constituye el aula. Todo lo que allí surja debe servir para la vida y lo que se aprenda afuera debe replicarse en el aula"*⁶⁴.

El servicio fue delegado a la empresa estatal Arsa. El Ministerio de Educación quedó a cargo de garantizar la eficiencia, seguridad y el menor costo del servicio, evaluar las solicitudes de las escuelas para la inclusión de alumnos en el programa y controlar la calidad del servicio.

Alimentación escolar

En el inicio de la gestión de César Barbeito en el año 2005 el servicio de comedores escolares se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Familia, a cargo de empresas contratadas desde el nivel central. A partir del año 2006, cuando se crea el Programa de Jornada Extendida, el Ministerio de Educación comenzó a gestionar los comedores de las escuelas incorporadas al programa.

Pero en el año 2009, diversos motivos (las quejas de muchas escuelas por la baja calidad de las comidas de las empresas, los cortocircuitos entre las escuelas y el Ministerio de Familia e incluso un incidente con una leche en mal estado) condujeron al ministro a solicitar la transferencia de la gestión del servicio al Ministerio de Educación. Así, en febrero de 2010 la Resolución N° 226 aprobó el **Programa "Comedores Escolares"** y creó el Área de Alimentación y Nutrición Escolar en el ámbito del Ministerio de Educación.

⁶² "Con los chicos a la escuela", Editorial, Foco Educativo N° 31, Abril de 2010.

⁶³ Entrevista con María Rosa Pulguini, Directora del Programa de Transporte Escolar, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁶⁴ "El Deporte como parte fundamental de la educación integral", Editorial, Foco Educativo N° 44, Octubre de 2010.

Aún partiendo de la convicción de la necesidad de que los chicos compartan la mesa con sus padres⁶⁵, los comedores escolares resultaban imprescindibles no sólo en las escuelas primarias de jornada extendida, sino en las residencias escolares, las escuelas hogares, las escuelas especiales, los jardines maternos y en los centros de educación técnica y agropecuaria. Considerando conjuntamente tanto los servicios de almuerzo como el de copa de leche o merienda atendía, el Programa atendía en 2010 a 515 escuelas y 86991 alumnos en total⁶⁶.

La responsabilidad por la alimentación de los alumnos fue asumida como una **oportunidad para revisar no sólo el modelo de gestión y la calidad del servicio sino también para fortalecer la función pedagógica de los comedores escolares**. En el plano de la gestión, se pasó de un modelo tercerizado desde el nivel central a un modelo de provisión directa descentralizado en los municipios o delegaciones regionales, salvo en una cantidad menor de municipios que no aceptaron asumir esa responsabilidad, en cuyo caso el ministerio delegó el servicio en empresas locales.

El Ministerio de Educación quedó a cargo de la planificación, el financiamiento, la capacitación del personal a cargo, la supervisión y la auditoría financiera del servicio⁶⁷. Por su parte, los municipios y delegaciones regionales asumieron la responsabilidad por la compra y la distribución de los alimentos a las escuelas. Por último, las escuelas debían almacenar la mercadería y elaborar y servir los menús.

El modelo de provisión descentralizado en el nivel municipal presentaba varias ventajas desde la concepción del Ministerio de Educación. Además de dinamizar ciertos aspectos de las economías locales, este modelo permitió incorporar más alimentos frescos –como se explica a continuación- y garantizar un compromiso mayor por el servicio por parte de los proveedores locales. Así lo justificaba el funcionario a cargo del programa: *“se fortalece la economía regional. Además los comercios locales tienen una relación directa y de confianza con sus clientes. En cambio, los grandes proveedores son menos conscientes de los alimentos que distribuyen”*.

La transferencia de la provisión del servicio a los municipios se realizó con ciertas condiciones de base y mecanismos de control. Por un lado, los municipios aseguraban ya desde 2008 el mantenimiento edilicio de las escuelas, por lo que el vínculo ya estaba establecido. Pero además el Ministerio de Educación garantizó recursos para administración y movilidad, además de realizar un estricto control sobre el uso de las partidas y la calidad del servicio. Según el responsable del programa, los municipios absorbieron sin muchas resistencias esta atribución. Contando con recursos provinciales asegurados para el servicio, los intendentes podían ver en los comedores escolares un modo de fortalecer su relación con las comunidades.

En el plano de la calidad de las comidas, además de establecer estrictas pautas nutricionales y de raciones diarias (Resolución N° 226), se tendió a reemplazar los alimentos preelaborados por alimentos frescos. El funcionario a cargo del Área de Alimentación y Nutrición Escolar explicaba

⁶⁵ De hecho, el Ministerio de Familia lanzó en 2004 el Programa Comer en Familia que consistía en reducir la oferta de comedores comunitarios y distribuir a las familias alimentos deshidratados y vales para la compra de alimentos frescos, con la intención de propiciar la comida en familia.

⁶⁶ Ministerio de Educación, Anuario 2010, Gobierno de la Provincia de Río Negro, 2010, pag.72.

⁶⁷ Entre estas funciones, el Ministerio de Educación fue el encargado de “planificar mensualmente los menús, con sus respectivas opciones de cambio (estableciendo una variedad en los platos y su distribución), en función del grupo etáreo, hábitos alimentarios de la población asistida, Servicios de Alimentación que brinda la institución y niños que lo utilizan”. Resolución N° 226 de 2010, Anexo I, pag.9.

las ventajas de esta modificación: *“priorizar alimentos frescos garantiza que los chicos coman. La desventaja es que los volúmenes son mayores y que es más complejo para las escuelas elaborar las comidas. Por este motivo se requirió más personal. El cocinero y ayudante de cocina son porteros con designación específica y con un plus salarial de \$250 porque tienen más trabajo”*⁶⁸.

En el plano pedagógico, se designó personal nuevo y se los capacitó junto con los docentes. En estas capacitaciones **se preparó a los responsables de las escuelas en la dimensión educativa de los comedores**. Así, se procuró fortalecer a los comedores como espacios *“donde se aprende a comer mejor, a no hacer mañas con la comida, a valorarla, comiendo no sólo lo que les gusta sino lo que les hace bien. También se trabajan normas necesarias para el buen funcionamiento de cualquier grupo: ser pacientes, esperar su turno, o incorporar hábitos saludables que compartirán con su familia y con su comunidad”*⁶⁹.

Como parte del Programa se implementaron diversas líneas de capacitación, algunas centradas en la cuestión nutricional, otras en la dimensión más operativa del servicio (pautas de higiene y manipulación de los alimentos), y otras en la modificación de hábitos alimentarios de las familias. Este fue el caso, por ejemplo, de la capacitación llamada *“Mi escuela desayuna”*, orientada a sensibilizar a los alumnos en torno de la importancia del desayuno y del consumo de leche en una población con un fuerte apego a las infusiones.

Políticas pedagógicas transversales

Plan de Lectura

Concluida la revisión curricular del nivel primario y secundario, sobre el final de la gestión se creó en 2011 el Plan de Lectura, con el propósito de *“promover el gusto de la lectura propiciándola como práctica permanente, facilitando el acercamiento a los textos y a los libros”*⁷⁰ en el nivel inicial, primario y medio⁷¹. El Plan partió de una concepción amplia de la lectura, que además del texto escrito incluyó otros lenguajes, como la música, la imagen y el movimiento. A cargo de un equipo técnico interdisciplinario expresamente conformado bajo la órbita de la Dirección de Gestión Curricular, el Plan comprendió diversas líneas de acción complementarias entre sí.

En primer lugar, se realizaron **talleres de capacitación** para docentes de nivel inicial, primario y medio. La responsable a cargo del Plan explicaba la particularidad de estas capacitaciones: *“las propuestas de capacitación tuvieron que ver con un recorrido por los distintos lenguajes, para después llegar a la lectura y la escritura. Se intentó apuntar más a lo expresivo, a la vivencia del docente. Se trabajó a través de coreografías, canto, pintura, teatro. Los docentes agradecieron que se los*

⁶⁸ Entrevista con Lic. Jaime Córdoba, Responsable del Área de Alimentación y Nutrición Escolar, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁶⁹ Anuario 2010, Ministerio de Educación, Gobierno de Río Negro, pag.71.

⁷⁰ Ministerio de Educación, Plan de Lectura, Gobierno de la Provincia de Río Negro, 2011.

⁷¹ Los objetivos específicos del Plan fueron los siguientes: a) fortalecer el lugar de las bibliotecas en el ámbito escolar e Intensificar la proyección comunitaria de éstas y su enlace con bibliotecas populares, como espacios de lectura en voz alta; b) facilitar el acercamiento a los textos literarios desde edades tempranas; c) promover el conocimiento y el intercambio con escritores representativos de la literatura Argentina y de la provincia de Río negro; d) fortalecer la figura del docente como sujeto lector y como mediador de procesos de lectura; e) formar Lectores Narradores Sociales para la difusión del libro y la lectura con un entrenamiento expresivo y sistemático. Ministerio de Educación, Plan de Lectura, Gobierno de la Provincia de Río Negro, 2011.

pusiera en situación de aprendizaje desde la experiencia, se dieron cuenta cuánto están frenados para la expresión. Esto los motiva, para motivar después a los alumnos”⁷².

También se organizaron una serie de encuentros con escritores y artistas provinciales y nacionales, varios de estos encuentros en el marco del Plan Lectura del Ministerio de Educación de la Nación. Bajo distintas modalidades -talleres, conferencias, espectáculos, cafés literarios-, estos encuentros fueron pensados con el principal objetivo de generar en los docentes el gusto por la lectura: *“los docentes se sintieron muy movilizados al conocer a los escritores en persona. Es necesario llegar al docente para incentivarlo, porque él tiene que construirse como lector para poder convidar lectura”⁷³.*

En segundo lugar, **se dotó a las escuelas de todos los niveles y modalidades de bibliotecas escolares** –incluidos los jardines maternos– con una cuidada selección de libros de literatura y de estudio adquiridos por el Ministerio de Educación de la provincia. En el nivel primario se distribuyeron manuales para cada alumno de 1º grado, para acompañar el Programa de Alfabetización Inicial centrado en mejorar el aprendizaje de la lectoescritura y reducir la repitencia. Todas estas acciones de dotación de textos fueron complementadas con estrategias de asesoramiento pedagógico a través de publicaciones específicas con sugerencias didácticas⁷⁴ y a través de la asistencia técnica directa.

Otra línea innovadora del Plan fue la **iniciativa “La escuela sale a leer”**. Esta propuesta tuvo como propósito principal que las escuelas compartieran lecturas con la comunidad, para lo cual recibieron asesoramiento específico. Bajo el mismo lema de salir de la escuela para tender puentes con el mundo exterior presente también en otras políticas, esta propuesta invitaba a las escuelas a convidar lectura a nivel social: *“la lectura comunitaria, más allá de proponer una instancia más de lectura, proyecta a la escuela hacia la comunidad, abriendo sus puertas y saliendo a compartir lecturas con los vecinos, los enfermos, los viajeros”⁷⁵.*

Bandas musicales en las escuelas

Una de las últimas líneas de acción puesta en marcha en los distintos niveles y modalidades desde mediados de 2010 fue el **Programa Suena Música**. Como lo comentara su responsable: *“Suena Música surgió por iniciativa del ministro, que quería acercar instrumentos de verdad a las escuelas. Que los chicos se conectaran con instrumentos que no iban a encontrar de otro modo. Al principio se pensó en instrumentos como el violín, el violoncello, las flautas”⁷⁶.*

Pero dada la escasez de especialistas en instrumentos de cámara como para acompañar a los docentes y la proximidad a la cultura popular, el rock y el folclore terminaron imponiéndose sobre la música de cámara. El objetivo amplio que guió el programa fue el de intensificar la experiencia de escuchar y practicar música para fortalecer la apropiación de valores éticos y estéticos que contribuyan con la construcción de una sociedad democrática y pacífica (Suena Música, 2011).

⁷² Entrevista con Sandra Minor, Directora del Plan de Lectura, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ Este fue el caso, por ejemplo, del libro Lectura y Escritura: prácticas con sentido, con propuestas de prácticas de lectura y escritura y editado por el Ministerio de Educación de la provincia.

⁷⁵ Ministerio de Educación, Plan de Lectura, Gobierno de la Provincia de Río Negro, 2011.

⁷⁶ Entrevista con Sandra Minor, Directora del Programa Suena Música, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

Más específicamente, la iniciativa persiguió fines variados y complementarios: democratizar el acceso a la música, apoyar el desarrollo personal de los alumnos (fortaleciendo su propia imagen, su desinhibición, su responsabilidad), dar un lugar a las culturas juveniles en la escuela, formar en la construcción de proyectos comunes y abrir nuevos espacios de expresión para diversificar las oportunidades de éxito de los alumnos.

Por otra parte, el programa contribuyó también indirectamente a cuestionar el formato escolar, con su organización graduada y simultánea según grupos etarios. En efecto, las agrupaciones realizaban los ensayos fuera del horario escolar (lo cual exigió la extensión del seguro de los alumnos en el horario extraescolar) y estaban abiertas a alumnos de distintas edades dentro de un mismo nivel; la experiencia no debía ser objeto de ninguna evaluación escolar y la intención última fue que las agrupaciones salieran a mostrarse en las comunidades locales. Así lo destacaba la directora del programa: *“sobre todo en los pueblos chicos, las bandas se transformaron en espacios culturales centrales para la comunidad”*⁷⁷.

Desde las 12 bandas de rock inauguradas en 2010 en escuelas secundarias de la transformación el Programa Suená Música se amplió enormemente en 2011 a través de otras 30 bandas de rock para escuelas medias y 100 bandas de folclore para escuelas primarias de jornada extendida (68 en total), escuelas de educación especial, escuelas laborales y cooperativas y residencias de nivel medio. Además de los instrumentos, cada escuela recibió un CD con obras musicales desagregadas por instrumentos y libros con partituras y sugerencias metodológicas para los docentes.

En el nivel secundario la conformación y los ensayos de las bandas fueron coordinados por músicos organizados por grupos en cada una de las regiones, que trabajaron en colaboración con los profesores de música. Con la intención de renovar las prácticas de transmisión y formación en música, los coordinadores no tenían perfil docente. En el nivel primario las formaciones folklóricas sólo fueron concretadas en las escuelas de jornada extendida que ya contaban con algún taller de música y que contaban, por lo tanto, con docentes particularmente preparados para la innovación.

La repercusión de las bandas no se mantuvo sólo en los límites de lo local. En el año 2011 se organizó un concurso a través de videoclips que debían incorporar imágenes de las bandas, la escuela y el barrio. Esos videoclips serían proyectados en la televisión digital para ser sometidos a la votación de la comunidad y la banda ganadora tendría como premio el honor de ser soporte de otra banda consagrada en una fiesta provincial.

Juegos intercolegiales

Con el argumento de que el sistema educativo sostiene un contacto permanente con los niños y jóvenes, que tiene a su cargo la formación deportiva y que la actividad física constituye un elemento fundamental para garantizar una educación integral, el Ministerio de Educación solicitó en el año 2008 asumir la organización de los Juegos Intercolegiales Rionegrinos, hasta entonces a cargo de la Secretaría de Deportes de la provincia. El ministro César Barbeito expresaba como sigue la relevancia del deporte: *“cuando hablamos de deporte hablamos de desarrollo físico y mental, de lo importante que es la competencia sana para descubrir cuáles son las propias potencialidades y cómo explorarlas (...). Buscamos estimular a los niños, niñas y jóvenes en una práctica activa y trabajar además*

⁷⁷ Entrevista con Sandra Minor, Directora del Programa Suená Música, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

por la integración y contra la discriminación y los comportamientos agresivos. También el cuidado de la salud”⁷⁸.

Desde un inicio se buscó ampliar la escala a todas las escuelas primarias, medias y especiales de la provincia, y diversificar las actividades del evento. Se realizó una fuerte tarea de difusión y los juegos fueron incorporados al calendario escolar. No sólo se añadieron nuevos deportes sino que se sumaron actividades artísticas, como las coreografías, el concurso de la mascota del evento o las bandas musicales.

Los juegos se desarrollan a lo largo de todo el ciclo lectivo, ya que los alumnos deben competir en la instancia local y en la instancia zonal antes de la final provincial. Los juegos tuvieron lugar en los años 2009, 2010 y 2011 y congregaron a más de 30.000 alumnos si se considera la participación en la primera etapa local. Más aún, la mayoría de los finalistas logró clasificar para los Juegos Nacionales Evita, organizados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Según el testimonio de la responsable al frente de los juegos, éstos despertaron en los alumnos no solamente un gran entusiasmo por participar, sino también el interés por ciertas disciplinas antes desconocidas y por el deporte en sí. Más allá de la competencia, el evento cumplió con fines más amplios: *“para los chicos es muy importante porque se juntan con chicos de lugares muy distintos de la provincia. Se trabajan muchas cosas más allá de la competencia, como la destreza, el cuidado del cuerpo, los valores, la socialización”⁷⁹.*

⁷⁸ “El Deporte como parte fundamental de la educación integral”, Editorial, Foco Educativo N° 44, Octubre de 2010.

⁷⁹ Entrevista con María Rosa Pulguini, Directora del Programa de Transporte y Juegos Intercolegiales, Ministerio de Educación, Gobierno de la provincia de Río Negro.

Capítulo 2. La recepción de las políticas educativas

Introducción

En este capítulo se analiza el modo en que las políticas educativas fueron traducidas en el discurso de los actores del sistema educativo. No se trata de una evaluación de impacto, sino de un seguimiento de la trayectoria de las políticas en el sistema educativo a través de las impresiones de diversos actores característicos, aunque de ningún modo representativos. Por lo tanto, no es el objetivo establecer regularidades ni señalar tendencias generalizables, sino plantear hipótesis acerca de la recepción de las políticas en las escuelas.

Pese a no brindar una radiografía representativa del sistema educativo en su conjunto, las entrevistas tienen el valor de permitir una indagación más pormenorizada de la vida institucional. Desde esta óptica, pueden brindar información muy valiosa sobre dimensiones y lecturas no lineales de las políticas, cuyos matices es imposible captar a través de metodologías cuantitativas.

Así, se ha preferido priorizar la profundidad por sobre la cantidad, aunque se ha intentado indagar las percepciones de una variedad importante de actores. Hemos realizado en total 22 entrevistas con supervisores, directivos y docentes de distintos niveles y tipos de escuelas. En forma complementaria, retomamos en un segundo plano algunas de las visiones de los actores políticos ligados de diversas formas al sistema educativo: representantes gremiales, ex autoridades, periodistas y referentes de organizaciones sociales.

Todos estos entrevistados se han pronunciado sobre una gran variedad de políticas y dimensiones del gobierno de la educación bajo la gestión de César Barbeito. En este sentido cabe también la cautela, ya que cada una de las cuestiones mencionadas ameritaría un estudio en sí, por lo cual no aspiramos tampoco a cubrir las temáticas de manera exhaustiva. De hecho, fueron muchas más las opiniones recabadas sobre las políticas por niveles educativos que sobre las políticas transversales.

Resulta significativo en el inicio de este capítulo recordar que la cuestión de la recepción de las políticas educativas es de por sí compleja dada la discontinuidad inherente al proceso que signa la trayectoria de las políticas desde su concepción hasta las aulas. En efecto, la frontera entre la cultura política de las reformas y la cultura de la interacción pedagógica en las escuelas; entre la racionalidad de las tecnologías de gobierno y el afecto implicado en la enseñanza; entre el lenguaje especializado de las políticas y la gramática de las aulas ha desvelado a los teóricos (Viñao, 2002; Fullan, 1991 y 1997). Este es un telón de fondo indispensable para la lectura de este capítulo.

En la primera sección del capítulo presentamos las visiones sobre las políticas centradas en cada uno de los niveles educativos y en la segunda sección las visiones sobre las políticas transversales. Ambos apartados son el correlato de la presentación realizada en el capítulo 1 sobre los objetivos, discursos y modalidades de intervención de las políticas desde la perspectiva de las autoridades ministeriales y los documentos oficiales. Por este motivo, aclaramos que no se reiterará en cada caso el contenido de las políticas, ya que este desarrollo fue objeto del capítulo anterior.

Visiones sobre las políticas por niveles educativos

a) El nivel inicial

Los jardines comunitarios

La experiencia de jardines comunitarios convoca miradas confrontadas. Mientras que desde la perspectiva de los actores del sistema educativo formal se verifican reclamos de institucionalización –en el sentido de ajuste a los parámetros que rigen en la educación común–, la perspectiva interna de estos jardines revaloriza su impronta comunitaria al recuperar como componente clave del trabajo con los niños más pequeños la intervención en el ámbito familiar, tal como se expresa en la formulación de esta política (ver Capítulo I).

El trabajo de una promotora comunitaria es distinto al docente del nivel inicial. Nosotras trabajamos fuertemente con las familias. En el jardín maternal se trabaja con el niño y el trabajo comunitario lo hace el asistente social. En el jardín comunitario tratamos de no olvidar los problemas en los que podemos orientar. Si hay un niño con una situación que desde la casa no se está viendo poder orientarlo. La nuestra es una función diferente, no nos sentimos docentes de inicial.
Promotora de jardín comunitario.

Esta visión condensa aquello que la institucionalización de los jardines pretende recoger: para los que ya integraban estas iniciativas desde la informalidad, la integración de los jardines a la órbita del ministerio provincial corona una tradición que conjuga necesidades educativas y comunitarias. A su vez, ese paso se tradujo en beneficios que habían sido reivindicaciones históricas de este sector: sueldos, comedores escolares, materiales didácticos, mobiliario, instrumentos musicales, construcción y reforma de edificios, cuyo acondicionamiento antes había estado en manos de padres que colaboraban con su trabajo.

Esto nos permite absorber mayor cantidad de niños y ofrecer mejores condiciones. Igual quedan niños en lista de espera, pero sólo en El Bolsón ya son cinco los jardines comunitarios.
Promotora de jardín comunitario.

La iniciativa, sin embargo, divide aguas. Si sus defensores la reivindican con energía, las dimensiones de la crítica son proporcionales. Los docentes de nivel inicial señalan su **preocupación por la función educativa de los jardines comunitarios**, que al no estar a cargo de docentes con formación específica realizarían una tarea más social que pedagógica. En este sentido, contraponen las características de los jardines maternos, orientados también a la primera infancia pero a cargo de docentes con formación específica en este tramo de edad.

Así, resuenan argumentos de tono corporativo, en el sentido de que la principal contrariedad suscitada por esta política refiere a su **desapego a la organización y formas de acreditación propias del sistema educativo**. Al igual que en el caso de otras políticas que involucraron perfiles designados por fuera del Estatuto del Docente, las posiciones más críticas siembran dudas sobre la relación partidaria de las madres cuidadoras con el gobierno radical.

Es una experiencia que va en detrimento del nivel. En nuestros jardines (maternales) hay personal con título especializado en jardín maternal, se realizan actividades educativas. En los jardines de ellos, los jardines comunitarios, son más de perfil de asistencia social. No son docentes, son idóneos, están en los padrones pero no están calificados. Son jardines maternos que tienen número incluso, pero ni lo pedagógico ni lo administrativo ni el nombramiento del suplente pasan por la supervisión, dependen directamente de la dirección de nivel. No sólo no son maestras con especialización (título 9) sino que tampoco son docentes jardineras, primarias, nada. Los jardines nacen en las comunidades como necesidad, sólo con un referente docente que está a cargo de alguien de la dirección de nivel.
Supervisora de nivel inicial.

No comparto la creación de los jardines maternos comunitarios porque es desmerecer la formación del docente que se capacitó. Las personas cumplen una función social, no es ese el problema. No se tendría que llamar jardín, sino si querés guardaría que viene de la palabra guardar. No tiene coherencia el nombre de la institución con lo que se hace ahí. Creo que fue hecho para cumplir una cuestión social pero que no tiene que ver con el sistema educativo. No se puede equiparar a un docente con un cargo de este tipo. Docente de nivel inicial.

Son madres cuidadoras, no se respeta el estatuto del docente. Acá hubo definiciones políticas muy claras, que fueron por ejemplo las de avanzar con la articulación con los municipios afines al gobierno. Hubo una definición política: los municipios ponían los edificios, el ministerio los comedores y los elementos. Pero los municipios también ponían los punteros políticos. Hay más cuestión política que fundamento pedagógico. Marcelo Nervi, Secretario General de la UNTER (2007-2010).

Cabe señalar en este punto los eventuales riesgos de la segmentación de ofertas con características tan distintas para la misma población, que podría generar superposiciones e incoherencias en los contextos locales. De cualquier forma, el balance general indicaría que en el discurso de los entrevistados prevalece una mirada positiva, que valora la forma particular del vínculo entre la comunidad y la escolaridad temprana implicada en esta modalidad de oferta de jardín.

Estamos tratando de hacer un proceso de capacitación de las de madres cuidadoras, que a la vez trabajan acompañadas por docentes con título que asumen el lugar de directoras. Lo que tienen los jardines comunitarios es que el jardín son maternal 3 horas, pero el comunitario excede este tiempo. Por lo general estamos de acuerdo con tender hacia ir universalizando el maternal en distintos formatos acompañados por presencias pedagógicas pero partiendo de iniciativas comunitarias. Susana Posse, Universidad Nacional del Comahue.

b) El nivel primario

La extensión de la jornada

La política de extensión de jornada goza de una amplia valoración positiva entre los actores entrevistados. La forma de organización menos rígida y más adecuada a la dinámica del grupo, la posibilidad de motivar a los alumnos con nuevos espacios de aprendizaje, la modalidad de taller donde el hacer es la fuente de aprendizaje por excelencia, todas estas ventajas fueron manifestadas en los testimonios. Así, varios de los entrevistados subrayaron los beneficios de que el funcionamiento del contraturno esté desapegado del formato escolar tradicional, centrado en la individualidad antes que en el colectivo, y en lo prescripto antes que en lo que surge como necesidad del propio grupo.

Se rescata también la potestad para definir los talleres a partir de la identificación de las necesidades de la escuela, ya que se entiende que esta posibilidad viene a salvar la tradicional distancia entre la escuela y las instancias de diseño curricular. Algunos entrevistados mencionaron también la satisfacción de las familias y de los propios chicos con esta nueva propuesta.

Los talleristas son más desestructurados son más permeables a utilizar el formato del aula-taller. Los actores externos al sistema oxigenan. Yo veo un aprendizaje mutuo entre talleristas y docentes. Los talleristas han aprendido herramientas pedagógicas de los docentes. A veces les cuesta adaptarse al formato de la institución: cumplir con los reglamentos escolares, cuidar los recreos, etc. Pero el aprendizaje se va dando. Hay talleres de todo tipo: teatro, títeres, expresión corporal, juegos de ingenio, ajedrez, radio... Directora de nivel primario, escuela de jornada extendida.

Hace 3 años que soy supervisora, antes fui directora de escuela de jornada extendida. Luego de un trabajo arduo con la opinión de todos se llegó a decidir que en el primer ciclo los proyectos debían ser acordes a la alfabetización inicial y en el segundo ciclo de acuerdo a la alfabetización científica. Pero vimos también que debía haber talleres de juego porque 8

horas es mucho tiempo. Personalmente pude ver que la jornada extendida les abre la cabeza a los chicos, les da habilidades en destrezas físicas y también sociales. Lo vi en mis dos hijos que atravesaron dos escolaridades diferentes. Mi hijo que va a jornada extendida ama la escuela, la disfruta. Supervisora de nivel primario.

La jornada extendida está muy buena. La manera de enseñar es distinta en el espacio del taller, porque vos tenés un aula que se sale de los esquemas, desde el banco, todo. La predisposición de los chicos es distinta, se trabaja en grupo. Si bien el aprendizaje es individual, el trabajo es colaborativo, hay un ambiente más colaborativo, más grupal, más solidario. Se trabajan mucho los valores: el cooperar, la solidaridad, escuchar al otro, llegar a acuerdos, por ahí ceder y respetar a la idea que es distinta a la tuya. Tallerista de Nivel Primario de Escuela de Jornada Extendida.

La jornada extendida es un muy buen proyecto. Yo veo a los chicos muy contentos con la posibilidad de aprender cosas nuevas, de una manera más estimulante. Las madres también están contentas de que sus hijos pasen más tiempo en la escuela. Esteban Georgetti, Fundación Creando Futuro.

La jornada extendida es muy importante, está bueno que los chicos no pierdan tiempo. En la mayoría de los casos los padres trabajan y está bueno que estén contenidos en la escuela. Facundo Reyes, Centro de Estudiantes de la Universidad del Comahue.

A la autonomía y posibilidades de innovación en materia pedagógica se suma el haber conseguido una de las más persistentes reivindicaciones del magisterio argentino: tiempo de trabajo fuera del aula, para el trabajo en equipo.

Lo que está bueno en jornada extendida son las horas institucionales, que sirven para intercambiar entre docentes y talleristas. Es una 1 hora por semana o 2 horas por quincena. Son horas pagas por fuera del horario escolar. Esto lo tiene la jornada extendida y el programa de una hora más. Supervisora de Nivel Primario.

Estas miradas que valoran positivamente la extensión de la jornada escolar confrontan con otros argumentos menos entusiastas. El principal de ellos se dirige a la fuerte presencia de idóneos frente a la de docentes titulados en el dictado de los talleres.

Si desde la concepción de la política la incorporación de profesionales que por su desapego con la cultura escolar pueden construir y ofrecer formatos de transmisión alternativos, **los críticos ven en los talleristas no docentes carencias en materia de formación pedagógica y disciplinar** que obstaculizan la efectividad de las distintas iniciativas tendientes a la mejora de la calidad de los aprendizajes. No obstante, estas percepciones contrastan con otras que manifiestan entusiasmo con los primeros efectos de la expansión de las instancias de aprendizaje sobre los alumnos.

Los obstáculos en la implementación de las políticas para el nivel tienen que ver con la falta de capacitación del personal idóneo, porque no son de la carrera docente, tienen desconocimiento desde lo pedagógico y desde lo disciplinar. El idóneo establece un vínculo diferente con los alumnos y con los docentes. Y esto genera una dificultad adentro de la escuela porque genera conflictos entre los docentes, genera conflictos de saberes: los idóneos enseñan mal conceptos básicos y cuando ves que los chicos tienen mal esa base entendés que esto también es un obstáculo, porque no hay coherencia en los contenidos. Directora de escuela de Jornada Extendida.

Hay evidencias palpables de los efectos de la jornada extendida: los chicos están más desinhibidos, tienen una mayor capacidad de argumentación, tienen mayores facilidades en la expresión. Antes los chicos tardaban un año y medio en alfabetizarse y ahora se logra en un año. En gran medida gracias a esto se ha reducido la repitencia. Esto se debe a que se multiplican las oportunidades de aprendizaje. Y además esto va acompañado de hábitos como las tres comidas diarias, que son momentos de aprendizaje. Supervisora de nivel primario.

La necesidad de fortalecer la formación pedagógica de los talleristas genera malestar en ciertos docentes, a raíz de dos cuestiones. La primera es la sensación de injusticia que surge de la

no jerarquización de la formación docente; la segunda, la que surge cuando el docente agrega trabajo a su propio trabajo apuntalando al idóneo. Si bien la contrariedad hace pie especialmente entre docentes y directivos, por los efectos que el problema trae en su tarea cotidiana, algunos de los supervisores comparten este diagnóstico y formulan demandas de mejora de la situación.

En ciertos casos se mencionan también las dificultades para incorporar a los talleristas en ciertas definiciones institucionales y pedagógicas. Estas visiones sugieren que en ciertas escuelas existiría una escisión entre la enseñanza curricular y la actividad desarrollada en los talleres.

Pero es necesario una capacitación para el personal idóneo, porque exige mucho acompañamiento, mucho trabajo. Al no tener la formación docente, se dificulta lo pedagógico. Supervisora de nivel primario.

No hubo un proyecto institucional integral. Los talleres muchas veces no estaban ligados a la escuela, eran como algo aparte. En algunos casos dio resultado y la comunidad respondió, pero en otros no. Marcelo Nervi, Secretario General de la UNTER (2007-2010).

Como lo sugiere el siguiente fragmento de entrevista, además de referirse a las consecuencias de la incorporación de no docentes, algunos entrevistados objetaron la motivación de esta alternativa. Desde **ciertas versiones, la designación de talleristas por fuera del Estatuto del Docente se explicaría ante todo por la necesidad de suplir la escasez de docentes** a causa de niveles salariales que no pueden competir con los de provincias limítrofes, hacia las que migrarían los docentes titulados en busca de mejores ingresos. Esta lectura se registra incluso entre los supervisores, es decir que va más allá de las fronteras de lo estrictamente institucional.

En Viedma pasa que no hay capital humano para cumplir ésta tarea, no hay profesores de idioma. No hay gente preparada, no está el perfil requerido, falta personal. Cuesta mucho relacionar el área específica con lo pedagógico. Que puedan entender que la alimentación se puede dar desde otro campo, desde las ciencias, más allá de la cocina. Ni hablar que muchos talleres se tienen que suspender por falta de suplentes Supervisora de nivel primario, Viedma.

En la jornada extendida hay un quiebre: por la mañana es el desarrollo curricular, y por la tarde se dictan los talleres extracurriculares, que pueden estar a cargo de docentes o no. Si tenés recursos en la comunidad salen cosas más interesantes, cuestiones artísticas importantes, por ejemplo. Pero en ese quiebre de dinámica la tarde termina generando conflictos con la mañana porque esos talleristas no pueden construir algunos criterios pedagógicos básicos. Porque los docentes se fueron a las 12. Ponen una horita institucional semanal que podés juntar en 2 cada 15 días, supeditado a que el docente no tenga otro cargo que le impida ir. Para eso necesitás tener maestros todo el día y que realmente se coordinen pedagógicamente. Otras veces pasa que los docentes de la mañana toman el contra turno para extender posibilidades laborales, y entonces se desdibuja, pero en otro sentido. Acá en vez de darse talleres se usa ese tiempo para reforzar lo que se da como curricular. Y esto redundo en mucha heterogeneidad entre escuelas. Susana Posse, Universidad Nacional del Comahue.

Se objeta entonces el carácter no prescriptivo de las horas incorporadas, dado que al implementarse en situaciones dispares en lo que respecta al perfil profesional de quien las asume sujeta a las escuelas a sus posibilidades particulares. Esta crítica apuntaría al hecho de que las escuelas en las que se hayan capitalizado experiencias y profesionales que favorezcan el desarrollo de proyectos pertinentes, interesantes, comprometedores podrían promover situaciones claramente ventajosas frente a las que no cuenten con esos recursos, que en consecuencia podrían quedar en condiciones de ofrecer contextos de aprendizaje devaluados. En este sentido se entiende que **la autonomía para definir la actividad del contra turno generaría disparidad en el valor de la oferta educativa de la jornada extendida.**

En otras palabras, la pretensión de mejorar las condiciones de aprendizaje de los hijos de los sectores más vulnerables de la población por medio de ampliar su tiempo de participación en la vida escolar en formatos de enseñanza alternativos limita con el riesgo de que el esfuerzo no se vea reflejado en la calidad de la oferta. Esta crítica pondría el énfasis en la necesidad de buscar mecanismos tendientes a garantizar esa calidad.

Otro aspecto señalado por algunos entrevistados como preocupación y desafío pendiente se refiere a las **dificultades para convocar a las familias de los contextos en los que se insertan las escuelas**. Según fue comentado, pese a la implementación de la jornada extendida en la escuela del barrio, varias son las familias de zonas urbano-marginales que tienden a continuar enviando a sus hijos a las escuelas “céntricas”. En estos casos, la motivación de los padres ligada a las relaciones sociales que sus hijos podrán construir pareciera resultar más poderosa que las ventajas que ofrece la escuela próxima de jornada extendida.

Los padres prefieren los jardines del centro por la preocupación por la movilidad social, en parte también porque las familias van a trabajar al centro. Supervisora de nivel primario.

La inclusión de las TIC

Las experiencias en materia de inclusión de TIC son celebradas como enriquecedoras para los procesos de enseñanza y aprendizaje. La potencia del vínculo entre las nuevas generaciones y las nuevas tecnologías promueve escenarios en los que estas últimas se plantean como indispensables y claramente enriquecedoras de las situaciones de enseñanza y aprendizaje.

Más allá de esta posición más bien generalizada, el empleo de las nuevas tecnologías parece ser dispar entre docentes e instituciones, pero es posible conjeturar que al tratarse de un dispositivo que involucra más que la computadora en sí, la batería de tecnologías involucrada estimula la incorporación efectiva de la tecnología digital en la educación. De acuerdo con los testimonios, en algunos casos persiste el modelo tradicional del laboratorio, con las computadoras como medio de aprendizaje de TIC más que como herramienta para la enseñanza:

Yo tuve la suerte de acceder a la computadora, pero acá la mayoría tiene acceso a una computadora únicamente en un cyber, pero en un cyber no investigás, no estudiás. Acá se le brinda la posibilidad de acercarse al saber a través de una computadora. Yo uso mucho el aula digital. Si no usamos las netbooks, usamos la pantalla y el cañón. Por ejemplo, buscamos en internet juegos para apropiarnos a los contenidos y los recursos tic. Aprenden a usar el mouse, el teclado. Si bien a veces cuesta, porque hay chicos que tienen más acceso que otros y la situación es desigual, se puede. A otros les costará más, había chicos que se sentaban delante de la computadora y se quedaban quietos porque no sabían qué hacer, pensaban que se iba a romper o no la habían visto nunca en su vida. Hoy doy la actividad y ellos pueden resolver solos con la computadora el ejercicio o la propuesta didáctica, le perdieron el miedo y eso es gratificante. Docente de escuela primaria de jornada extendida.

Es móvil porque debería ir al aula. No debería ser algo fijo, tipo laboratorio. Es para que si vos necesitás determinado recurso, lo tenés disponible para usar. Se recomienda que no usen todo junto, para no perder de vista lo pedagógico. Que se use en alguna parte de la clase. Cuesta horrores porque se tiende más al laboratorio. Cuesta eso de que se las tienen que llevar al aula, es difícil manejar la ansiedad de los niños, pero el problema es la formación del docente. Supervisora del nivel Primario.

Como lo plantean las propias autoridades del ministerio (capítulo 1), las nuevas tecnologías aparecen aún en la vida escolar en pleno proceso de instalación. **Su inclusión no ha terminado de permear prácticas tradicionales sino que ante todo tiende a sustituir viejas tecnologías preexistentes:** la calculadora, el diccionario, la tabla periódica, el DVD. Por otra parte, la

incorporación de la tecnología suele suscitar resistencia entre los docentes por derribar la asimetría docente-alumno que en el pasado favorecía al primero, al desdibujar un cuadro de situación en el que el docente que sabe enseña y el alumno que no sabe aprende.

Desde ciertas perspectivas, esta situación obedecería en parte al tenor de las políticas implementadas. En efecto, estas se habrían centrado más en la infraestructura requerida para la introducción de las nuevas tecnologías, que en la dimensión estrictamente pedagógica. Si bien esta es la cara más compleja de la política, es a la vez la clave para promover un uso significativo de las nuevas herramientas con el objetivo de mejorar los aprendizajes.

La política que más impactó fue el tema del aula digital móvil. El temor inicial era porque los docentes somos estructurados. Recién este año hubo una mayor participación de los docentes, que fueron perdiendo el miedo. Pero una maestra hoy se quejaba de que se le pide de todo a un docente y algunos sin el apoyo del referente tic no se animan. Supervisora de nivel Primario.

El interés de los docentes varía. Una vez que se familiarizan con el recurso desarrollan sus actividades sin inconvenientes. Pero lleva un proceso de adaptación, sobre todo porque los chicos van mucho más rápido que los docentes. Por eso es necesario mucha más capacitación. Directora Escuela de Jornada Extendida.

La política de introducción de nuevas tecnologías en el sistema ha sido despareja. Se hizo mucho hincapié en la infraestructura: las máquinas, la conectividad, los recursos. Faltó una mejor política de aprovechamiento de las Tic para la enseñanza: mejor capacitación, mejores contenidos. La informática es sólo una herramienta y está subutilizada en lo pedagógico. Roberto Rulli, ex ministro de educación.

El nuevo diseño curricular

Como se desarrolló en el capítulo anterior, el nuevo diseño curricular del nivel primario se apoya en su antecesor. De acuerdo con los testimonios recogidos este era muy valorado, y el actual vendría a profundizar en aspectos que tenían ya un alto nivel de aceptación o a *aggiornar* saberes y propuestas para su transmisión, antes que reemplazarlos.

Lo que cambió en el nuevo diseño es la adecuación de los contenidos en el marco teórico de la sociedad en la que tenemos hoy. Pero ya era de avanzada el anterior, así que en esa parte del constructivismo se continúa, el centro de la educación es el alumno y no el docente. Se adecuaron más que nada contenidos, formas de evaluación. El paradigma se mantuvo, se refuerza y se aclara un poquito más. Supervisora de nivel primario

Hay que apuntalar el constructivismo. El diseño es igual pero mejor porque se aclararon estas cosas del acompañamiento, del contexto del chico. Supervisora de Nivel Primario.

Se diría que en cuanto a los contenidos en sí no se registran críticas profundas. Sí existe cierto contrapunto en lo que respecta al proceso de revisión curricular, ya que algunos de los entrevistados reclaman haberse involucrado en las actividades de debate y consulta, para luego no constatar que sus aportes hayan sido contemplados. Esta crítica empalma a su vez con otro argumento frecuente: aquel que indica que las decisiones en política educativa son tomadas con desconocimiento “del aula”, por técnicos o burócratas que ignoran el real funcionamiento de la escuela. De todos modos la visión no es unívoca, por lo que quizás esté reflejando más la complejidad inherente a todo proceso de debate y consulta que una tendencia generalizable en la estrategia implementada desde el ministerio.

Desde la Provincia baja todo para la consulta, pero después lo que se propone como institución no se tiene en cuenta. Y después ves que la mayoría pide lo mismo y no se tienen en cuenta. Es un “como si”: bajo, pregunto y luego resuelvo lo

que creo. También a veces es como que los docentes se acostumbran a decir “bueno, ya lo bajaron”. Directora de nivel primario.

Se da mucha participación, por ejemplo lo del currículum. Se volvió a trabajar en las escuelas, los docentes trabajaron e hicieron sus aportes, se tuvieron en cuenta esos aportes realizados en cierta medida. El procedimiento fue así: se viene trabajando desde el año pasado, las iniciativas se bajan a las escuelas, se analizan desde las escuelas, se analiza todo el marco teórico, los conceptos. Luego de esa revisión se mandan los aportes que son tenidos en cuenta y se vuelven a mandar los nuevos informes. Hace un mes se cerró el informe y se va a implementar de a poco. Siempre fue constructivista el diseño, ya desde el anterior. Está bueno pero cuesta que lo lean después. Supervisora de nivel primario.

c) El nivel secundario

La transformación

La transformación del nivel medio puede señalarse como el mascarón de proa de una gestión que promovió cambios profundos en la educación rionegrina. La centralidad que se le atribuye desde la cartera educativa y que parece replicarse desde la opinión pública no la exime sin embargo de señalamientos desde las escuelas. Los argumentos a favor y en contra se superponen incluso en el discurso de un mismo entrevistado, así como también se registran rechazos y aprobaciones de plano.

Ante todo, **la posibilidad de contar con horas institucionales para el trabajo en equipo convoca miradas favorables**. El reclamo de tiempo para trabajar en la escuela fuera de la situación de aula es histórico en nuestro país, de manera que este aspecto de la transformación era altamente anhelado entre los docentes.

El tema de las horas institucionales es algo muy positivo dentro de la transformación. Prácticamente en esta escuela no me llevo trabajo a casa, eso es bueno, porque uso las horas institucionales para trabajar. En la otra escuela que no es de transformación, si lo hago, me llevo trabajo a casa. Aprovecho al máximo esas horas. En esta escuela, el martes le dedicamos a eso, a intercambiar con el paralelo de matemática, pasarnos ejercicios, en ponernos de acuerdo. Docente de nivel medio.

En cambio, tanto algunas de las reformulaciones de la caja curricular, como las nuevas modalidades de evaluación generan impresiones contrastantes. **La pretensión de que la promoción recupere cierto valor frente a la práctica cada vez más devaluada de hacer repetir a los alumnos parece haber hecho mella**, calando de a poco en las convicciones personales de una parte de la docencia, al enfrentar la arraigadísima práctica de hacer repetir alumnos como forma de intentar mejorar sus posibilidades del acceso al aprendizaje.

Sin embargo, **otros entienden que tanto las modificaciones en los contenidos como en los modos de evaluarlos pretenden veladamente relajar las exigencias para facilitar la promoción**, lo cual resultaría perjudicial para la mejora del nivel de aprendizajes de los alumnos y pondría en riesgo su futuro. En este argumento resuena una forma de resistencia que emerge en cada reforma de contenidos. La idea de que cada gestión promueve el facilismo para mejorar su imagen reduciendo indicadores de fracaso recorre la historia y el territorio de nuestro país. En congruencia con estas concepciones, algunos referentes de la educación señalan las dificultades que experimentan los alumnos al llegar a este nivel.

Lo que cambió con la transformación en la práctica es que hay menos chicos que se llevan la materia porque se evalúa el proceso, entonces es como que hay más flexibilidad. Baja el índice de repitencia por eso. Lo que más critico de la

transformación es el hecho de que menos chicos que repitan no es mejor calidad educativa. Tampoco al revés, no es que porque menos aprueben mejor va a ser la calidad educativa. Pero uno de los objetivos de la transformación es que los chicos no repitan. El enfoque que le veo positivo es que das la materia desde otra perspectiva, eso es lo que más me interesó. Docente de nivel medio.

Los efectos de las políticas han sido que tenés que hacer los temas más Light en las planificaciones, en la manera de enseñar. Nosotros nunca abandonamos el barco, los que nos opusimos en un inicio. Me gusta ver la finalidad, hacia donde vamos, veo que la reforma tiene fortalezas y debilidades. Me animaría a decirte que cuando los chicos vayan a la universidad, va a haber más fracasos. Porque la transformación no es enseñar de una manera light, cambiar los temas, aflojarlos. Es pararse en un lugar distinto. Los chicos aprueban porque se bajan los temas. Docente de nivel medio.

Se han mejorado las estadísticas de retención. Pero una preocupación que no es sólo mía es que para obtener mejores indicadores no se bajen las exigencias. Por ejemplo, la Resolución 1000 tiende a dar más oportunidades y generar alternativas, pero corre el riesgo de tender a la baja de la exigencia académica. Roberto Rulli, ex ministro de educación.

No hay estudios sobre las competencias con las que salen los alumnos de nivel secundario. No hay evaluación de los resultados. Los chicos están llegando con un nivel muy bajo a la universidad. No está claro el propósito del nivel medio. Graciela Jiménez, Universidad Nacional de Río Negro.

Hemos organizado encuentros entre alumnos universitarios y los alumnos de escuelas secundarias para ayudarlos antes de que terminen. El nivel de los chicos no es nada bueno, y por ahora ellos no identifican un cambio claro a partir de la transformación. Facundo Reyes, Centro de Estudiantes de la Universidad Nacional del Comahue.

Otra crítica apunta a la cuestión de la **fragmentación institucional del nivel medio**, tanto por la superposición de las distintas reformas como por el margen de autonomía otorgado a las escuelas en el proceso de la transformación. Así, mientras algunos señalan la complejidad estructural que habrían generado las sucesivas políticas orientadas al nivel medio, otros expresan preocupación por el carácter optativo de la transformación, que al dejar a ciertas escuelas por fuera, habría redundado en una mayor segmentación de la oferta educativa del nivel.

Este señalamiento refuerza las inquietudes ya planteadas para otras políticas que tampoco involucraron prescriptivamente al total de las escuelas, y deja instalada la pregunta por los efectos de las iniciativas de transformación de estas características. La preocupación por que el impulso de estas tendencias propicie la fragmentación es recurrente.

Con el ciclo superior la cosa se ha presentado diferente. Recién el año que viene empieza el ciclo orientado. No estamos de acuerdo con el diseño curricular. Hay un vaciamiento de saberes en 5° año, con muchos talleres de inserción comunitaria, del trabajo de los contenidos como seminarios, y vemos que en realidad hay muchas cosas que no se van a ver más en la escuela media, que el chico lo necesita. Cuando nosotros lo planteamos nos dijeron que cada escuela decida, y yo no puedo dejar de pensar que eso es un riesgo porque depende de la gente que tengas. Vas a tener propuestas excelentes, mediocres, malas. Directora nivel medio.

Tenés tres formatos de escuela. Por un lado, escuelas tradicionales que venían y que siguen igual de tiempos de la dictadura que no recibieron ni la reforma de los 80, que no recibieron la transformación, entonces trabajan con aquel currículum. El otro formato es la escuela de los 80 ajustada, modelo de la contra reforma; se mantuvo en líneas generales reforma de los 80 pero con docentes taxi y reducción de horas por asignatura de tronco común, entonces impidió que los contenidos pudieran ser enseñados. El tercer tipo de escuelas son las que entraron en la reforma de Barbeito. Entonces la fragmentación es enorme. Susana Posse, Universidad Nacional del Comahue.

Otra crítica se dirige –recuperando una vez más la inquietud por la calidad– a la **fuerte presencia de personal idóneo, sin título docente, que dificulta la implementación del nuevo currículum**, cuyas novedades no siempre resultan fáciles de interpretar y llevar a la práctica. Una

vez más, algunos de quienes sostienen esta crítica señalan que el origen del problema es salarial: el nivel de remuneración que se obtiene por la tarea docente en la provincia impulsa a que los que pueden desarrollen su tarea en provincias limítrofes o que tomen otras opciones laborales, mejor remuneradas o con menos exposición a situaciones de conflicto. Sin embargo, el problema radicaría también en la escasa oferta de formación para el nivel medio, como se señala en uno de los fragmentos de entrevistas que siguen.

El trabajo interdisciplinario es imposible cuando no existe la disciplina, porque primero tenés que enseñarle al idóneo y luego ver si tenés tiempo para hacer otra cosa: entonces la teoría se desdibuja. Es mentira la tarea del coordinador si hay otros huecos que tapar para que todo esto no se venga abajo. Coordinador interdisciplinario de escuela secundaria de transformación.

Hoy un empleado de comercio gana lo mismo que un docente y además no tenés que lidiar con conflictos ni te llevas trabajo a tu casa. Entonces los profesionales no toman los cargos, no los convoca a comprometerse. La educación esta desvalorizada, la teoría esta fantástica pero no sirve en este contexto (...) En Viedma los docentes se van a Patagones porque pagan el doble. O a Chubut o a La Pampa los que viven más cerca de estas provincias. Coordinador interdisciplinario de escuela secundaria de transformación.

Hay un fuerte déficit de formación en profesorados de nivel medio. Casi no hay profesorados de nivel medio. En Río Negro y en Neuquén querían trabajar la formación docente con la Universidad de Comahue. Pero cuando generás ajuste en el presupuesto universitario desde nación en los 90 lo que hagás hoy no alcanza para revertir la situación. Se quebró la posibilidad de la universidad de responder a esas necesidades. Entonces tenés muchos docentes de primaria enseñando asignaturas en nivel medio, esto agudizado en últimos años. Susana Posse, Universidad del Comahue.

Oferta rural de entorno virtual

La oferta de secundaria en entorno virtual viene a saldar una deuda que parecía irresoluble. Hasta su implementación, los egresados de escuelas primarias de parajes en los que no hubiera oferta de secundaria debían migrar hasta ciudades cercanas en las que se hospedaban en albergues, lo que constituía una brutal aceleración de la salida del hogar. De acuerdo con los entrevistados la mayor parte de las veces el cambio se hacía insostenible: los chicos no se habituaban a las nuevas pautas de vida lejos de sus familias y terminaban por desertar con rapidez, saliendo prácticamente en todos los casos para siempre del sistema educativo formal. De esta manera se fortalecían trayectorias de exclusión educativa.

Yo estoy trabajando en el CEM rural desde el año pasado, cuando se creó. No sabía nada de esto porque no había antecedentes, fue un proceso de aprendizaje. Yo soy docente de primaria, a lo largo de este proceso vi cómo los chicos tenían que irse de acá para seguir estudiando, un mínimo porcentaje se quedaba a donde iban, vivían en una residencia en la semana y pocos lo sostenían. Eso de ir a una residencia a cambiar su estilo de vida habitual hacía que los chicos no se adaptaran y volvían al paraje y sobrevivían haciendo changas. Hay muchos casos, aún se ven. Este proyecto vino a cambiar ese problema que había en este paraje y en tantos otros. Ese es el principal aporte: que los chicos puedan tener una adolescencia "normal" con sus familias sin tener que salir a la vida tan temprano. Coordinador de CEM rural.

Aquí no hay testimonios encontrados: **todas las voces celebran este formato, cuyas ventajas para los hijos de las familias de los parajes rurales resultan claras.** De acuerdo con la palabra de los entrevistados, la oferta virtual implicó no pocas dificultades, por ser una modalidad sin precedentes en el país y, en ese sentido, por no contar con experiencias con las que referenciarse. Pero estos niveles de dificultad no llegan a ensombrecer las ventajas que el sistema ofrece.

Al indicar pendientes se hace referencia tanto a ciertas dificultades de los coordinadores dada su formación como docentes de nivel primario y a ciertas insuficiencias técnicas que podrían

contribuir a aceitar la relación con los profesores de Viedma. En la vida cotidiana los coordinadores apoyan el aprendizaje como mediadores entre los profesores y los alumnos, explicando consignas, sugiriendo técnicas de estudio o explicitando dificultades a los profesores. Sin embargo, en ciertos casos pareciera plantearse la necesidad de que los coordinadores conozcan el diseño curricular del nivel medio y reciban alguna formación específica para desarrollar mejor su tarea.

Yo soy maestro de primaria. No hemos tenido ningún curso ni nada que nos empape del tema de la transformación. Eso se puede ver más en escuelas urbanas. A nosotros nos falta por ahí empaparnos más de los diseños, nos mandaron uno pero nos falta que se nos explique, se nos organice. Coordinador de CEM rural virtual.

Usar skype sería espectacular, pero tenemos esa carencia. Los profesores podrían dar la clase directamente, que los alumnos los escuchen directamente a ellos. Pero hay problemas de conexión, no es tan buen como para mantener todo andando durante toda la clase. Eso sería importante. Coordinador de CEM rural Virtual.

Opiniones sobre las políticas transversales

a) Los comedores

En comparación con las políticas específicas para los distintos niveles educativos, las políticas transversales suscitaron menos comentarios y también menos controversias. Una línea de acción mencionada por varios entrevistados fue la del servicio de alimentación escolar. El funcionamiento de los comedores a partir de su traspaso de la órbita del Ministerio de Familia al Ministerio de Educación suscita en todos los casos comentarios positivos, tanto en el plano de la gestión como en el de la calidad de las comidas.

Este último aspecto ha sido especialmente destacado. Antes de que los comedores pasaran al área de incumbencia del Ministerio de Educación llegaban a las escuelas alimentos deshidratados que se preparaban en el momento. Se trataba de una dieta escasamente atractiva para los chicos, que nadie recuerda con nostalgia.

En cuanto a los comedores escolares de jornada extendida, antes no andaban bien y ahora andan genial. No te dan nada elaborado, te dan los productos frescos, todo se elabora en la escuela. Hay un personal de cocina, aparte de los porteros. Procesan todo, si comen hamburguesas se hacen ahí. La política está muy buena, muy bien cómo lo han descentralizado todo porque ahora lo tiene el Municipio y la única manera de controlarlo es desde la escuela, porque es donde se recibe la mercadería. Supervisora de Nivel Primario.

La nueva modalidad es de alimentos frescos. Sin duda que esto es mucho mejor, más seguro, más nutritivo, es alimento fresco. Antes venían bolsitas de alimento deshidratado, la calidad no era buena. Ahora cocinan. Tenemos personal y cocinan en el momento. Coordinador de CEM rural.

Para los jardines comunitarios el servicio de comedor escolar es uno de los beneficios a los que se accedió al quedar bajo la órbita ministerial, y parece considerarse un recurso invaluable.

¡El comedor! ¿Sabés lo importante que fue eso? Poder garantizar el servicio y la continuidad del servicio. Es distinto tener el servicio garantizado que ir viendo día a día cómo hacés con el tema del alimento teniendo a los chicos ahí. Coordinadora de jardín comunitario.

b) La acción de los ETAP

Si bien los Equipos Técnicos de Apoyo Pedagógico (ETAP) no vieron la luz durante la gestión que nos ocupa, merecen un comentario en este capítulo en el que la intención es recoger la mirada de

los actores del sistema sobre las políticas transversales a los niveles educativos. Parece especialmente pertinente abordar su acción en la medida en que fueron frecuentes las menciones a la acción de estos equipos en la mayoría de las entrevistas realizadas a docentes y directivos.

El rol del ETAP es un rol de muy alta valoración, tanto para el abordaje de los casos de dificultades de aprendizaje y comportamiento, como para el apoyo pedagógico a los docentes en un momento de importantes cambios curriculares. Desde los discursos de los entrevistados, el trabajo de los ETAP pareciera priorizar la intervención individual, atendiendo “el caso”. El docente detecta y el ETAP interviene mediando el contacto con las familias para que en ellas se busque la forma de dar curso al problema, por ejemplo mediante algún tipo de tratamiento específico. Esto presenta una alternativa a formas de trabajo centradas en lo grupal, en la intervención colectiva, por lo que su alta valoración da pistas de esta preferencia entre los docentes.

El mayor cuestionamiento indica la gran ayuda que brindan a las escuelas en su tarea. En efecto, en todos los casos –y aquí coinciden docentes, directivos y supervisores– se entiende que la realidad demandaría equipos más numerosos para atender necesidades muy extendidas.

Lo bueno sería que cada escuela tuviera un equipo técnico que esté ahí en el momento donde surge la necesidad. Te dicen que vienen el miércoles y por ahí la necesidad te surge el lunes. En el nivel inicial no hay ETAP, el equipo está en Viedma. Los chicos recién tienen asistencia de un equipo técnico cuando entran a primaria. En inicial no por un tema de distancia. Se nota mucho el tema de la falta de límites, es un tema que se está desbordando, necesitás alguien que te ayude, porque cumplís roles que te desbordan y no hay ayuda. Tallerista escuela de jornada extendida de nivel primario.

Lo que sí es cierto es que a veces no son suficientes los profesionales para atender todos los jardines. A veces pasa que cuando los necesitás y los llamás no pueden atenderte porque están en otra escuela. Es necesario incorporar más personal para tener una mayor presencia en las instituciones. Directora de nivel inicial.

De los ETAP puedo decir que me gustaría que estuvieran en las escuelas, no los quiero sentados detrás del escritorio. Están a cargo mío. Ellos elaboraron proyectos para trabajar con los docentes, uno de alfabetización en primer grado, para que no se produzca el fracaso. Porque se observaba principalmente que había mucha repitencia en primer grado y a partir de esa dificultad se implementa este proyecto donde el ETAP acompaña al docente. Hacen encuentros semanales donde trabajan con toda el aula junto al docente. Supervisora de Nivel Primario.

Capítulo 3. Indicadores del contexto y de la política educativa

Introducción

A continuación se presenta una descripción del contexto y de la política educativa de Río Negro desde una perspectiva cuantitativa. Salvo algunas excepciones, se utilizaron fuentes nacionales a fin de poder analizar la situación actual y la evolución en el largo plazo de la provincia con relación al resto del país, lo cual brinda al análisis una dimensión comparada fundamental.

El capítulo se divide en dos apartados. En el primero se detalla el contexto, tanto de la población (tenencias demográficas y condiciones de vida de la población), como del sistema educativo (fundamentalmente tamaño y participación de niveles y modalidades) y de la situación fiscal de la provincia, sobre el cual operan las políticas.

En el segundo apartado se analizan las políticas desde el punto de vista cuantitativo. Se examinan en primer lugar los datos del financiamiento del sistema educativo: la evolución de la inversión en términos reales, el esfuerzo presupuestario de la provincia y los recursos destinados por alumno. También se examina en particular la evolución de los salarios docentes. Luego se describe la tendencia de incorporación de alumnos al sistema educativo, fundamentalmente en los extremos de la educación obligatoria (nivel inicial y escuela media). Por último, se analiza la evolución de los indicadores de trayectorias y de los logros de aprendizaje, cuya mejora fue uno de los objetivos explícitos de la gestión de César Barbeito.

El contexto

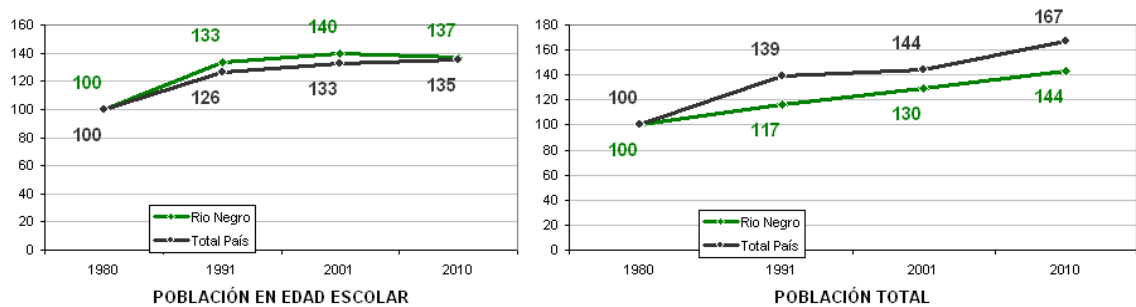
a) La población

Contextualizar las políticas educativas de la provincia de Río Negro durante la última gestión implica, ante todo, conocer sus características socio-demográficas y económicas. Con una población que ascendía en 2010 a 633.374, Río Negro es la décima provincia con menor cantidad de habitantes. Este factor, sumado a la gran extensión de su territorio, explican el carácter disperso de su población (3,1 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a 14,42 del total del país (INDEC, 2010).

Esta distribución de la población complejiza en muchos casos la política educativa, que ha debido concebir modalidades novedosas para garantizar el acceso a la educación obligatoria en los parajes más aislados y pequeños. Asentada sobre la base de las principales afluencias fluviales (Río Negro, Río Colorado y Choele Choel), los habitantes se concentran en ciudades de tamaño similar que lideran diferentes zonas productivas (Bariloche, Roca, Cipolletti, Viedma).

Durante los últimos cuarenta años, Río Negro experimentó una tasa de crecimiento poblacional superior al total del país, y en 2010 la cantidad de habitantes había aumentado casi 70% desde 1980. Sin embargo, la población en edad escolar, si bien aumenta, su ritmo es considerablemente menor y se asemeja al del total del país. Incluso, durante el último período inter-censal la cantidad de personas en edad de ir a la escuela disminuyó. Esto deja a las autoridades provinciales con la preocupación focalizada en mejorar los niveles de acceso al sistema educativo y en fortalecer los logros de aprendizaje durante la escolaridad, pero las libera de la necesidad de responder al crecimiento poblacional, tal como sucedió en los años ochenta y aún ocurre en algunas jurisdicciones.

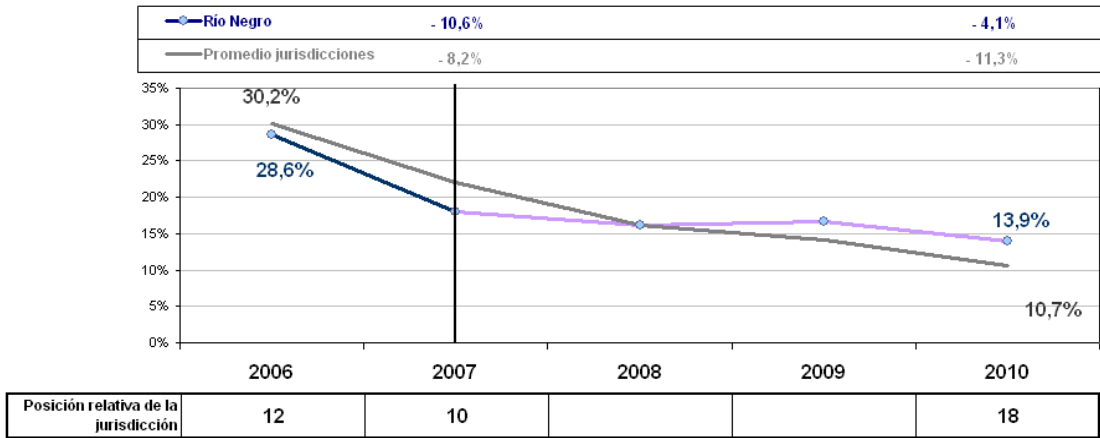
Gráfico 1. Evolución de la población total y en edad escolar. Provincia de Río Negro y Total País. Años 1980, 1991, 2001 y 2010



Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, años 1980, 1991, 2001 y 2010.

Las condiciones de vida de la población rionegrina son más cercanas al promedio nacional que a la de sus pares patagónicos. De hecho, en 2001, el porcentaje de personas que vivían en hogares con necesidades básicas insatisfechas ascendía a 17,9%, un nivel semejante al del total del país: 17,7%. Incluso, en 2010 el porcentaje de población bajo la línea de pobreza en Viedma-Carmen de Patagones alcanzó casi 14% y era cuatro puntos porcentuales superior al promedio de los aglomerados urbanos.

Gráfico 2. Porcentaje de población bajo la línea de pobreza. 2006-2010



Notas: (*) Cabe aclarar que particularmente en Río Negro, por la distribución de la población en diferentes aglomerados urbanos de similar tamaño, la representatividad de Viedma-Carmen de Patagones es claramente débil. De todas formas, al no contar con información actualizada representativa de toda la provincia, se tomó en cuenta esta EPH.

(**) Si bien estos son los datos oficiales de pobreza, por lo que su valor absoluto puede ser cuestionado, resulta interesante analizar los índices de pobreza en términos comparados con el promedio de los aglomerados urbanos.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua, años 2006 a 2010.

El *Índice de Desarrollo Humano*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual permite analizar la situación de la provincia desde una óptica más integral, articulando las dimensiones de esperanza de vida, educación e ingresos, muestra resultados similares, y posiciona a Río Negro en el puesto número 10 en 2009 (dos lugares por encima del de 2006, mostrando una leve mejora relativa de la situación provincial), más cercana a provincias como Santa Fe o Tucumán que a sus provincias vecinas (Chubut, Neuquén y La Pampa).

Cuadro 2. Índice de Desarrollo Humano (IDH). Años 2006 y 2009

IDH (2006)	IDH (2009)
1 Ciudad de Buenos Aires	1 Ciudad de Buenos Aires
2 Tierra del Fuego	2 Tierra del Fuego
3 Santa Cruz	3 Santa Cruz
4 Neuquén	4 Córdoba
5 Córdoba	5 La Pampa
6 La Pampa	6 Neuquén
7 Mendoza	7 Chubut
8 Santa Fe	8 Mendoza
9 Chubut	9 Santa Fe
10 Catamarca	10 Río Negro
11 Entre Ríos	11 Tucumán
12 Río Negro	12 Entre Ríos
13 Buenos Aires	13 Buenos Aires
14 La Rioja	14 La Rioja
15 San Luis	15 Salta
16 Jujuy	16 Catamarca
17 Tucumán	17 San Luis
18 San Juan	18 San Juan
19 Corrientes	19 Corrientes
20 Misiones	20 Jujuy
21 Salta	21 Misiones
22 Chaco	22 Chaco
23 Santiago del Estero	23 Santiago del Estero
24 Formosa	24 Formosa

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida del grado de desarrollo humano de un país. Da cuenta del progreso promedio de un país en relación con tres dimensiones básicas: gozar de una vida larga y saludable, acceder al conocimiento necesario para un buen desempeño social y laboral, y tener un nivel de vida decente. La primera dimensión es estimada por la esperanza de vida al nacer; la segunda, por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria; y la tercera, por el ingreso per cápita. Su valor varía entre 0 y 1; y cuanto más cercano a 1 mayor es el nivel de desarrollo humano.

b) El sistema educativo

Íntimamente relacionado con la población, las dimensiones y la composición del sistema educativo provincial es un segundo elemento clave a la hora de contextualizar las decisiones de política educativa durante el período analizado. El sistema educativo rionegrino tiene 211.570 alumnos, 656 establecimientos educativos, 18.000 cargos docentes y 126.300 horas cátedra de docentes. Esto lo convierte en uno de los 9 sistemas educativos más chicos del país, lo cual brinda a las autoridades provinciales la posibilidad de tener una relación cercana con las escuelas, implementar políticas educativas en forma casi artesanal y diseñarlas con una participación activa de los supervisores, directivos, docentes, y hasta alumnos.

Más allá de las dimensiones del sistema, un punto fundamental para contextualizar las políticas se refiere a la participación relativa de cada nivel y modalidad. En términos comparados con el total del país, en la educación común el sistema educativo rionegrino tiene una mayor participación de la educación secundaria (cuyos alumnos representan en la provincia 84% de los de primaria frente a 79% en el total del país) y una menor participación del nivel inicial (31% del nivel primario frente a 34% en el total del país)⁸⁰. A su vez, su sistema de educación superior es comparativamente más chico, ya que tiene una cantidad correspondiente a menos de 10% de la matrícula de 6 a 11 años, frente a casi 15% en el total del país. Respecto de las modalidades, cabe destacar la gran dimensión de la educación de adultos, que representa un cuarto de los alumnos de 6 a 11 años, 8 puntos porcentuales más que en el total del país.

Por último, un comentario aparte lo merece el grado de ruralidad del sistema. Tal como se puede observar en el siguiente cuadro, 11,5% de los alumnos asiste a escuelas rurales en la provincia, frente a 9,2% en el total del país. Sin embargo, las escuelas rurales tienden a ser más grandes que en el resto del país, ya que mientras que el porcentaje de alumnos en zonas rurales es mayor, la proporción de escuelas que son rurales es menor (32,2% frente a 36,9%).

Esto responde seguramente a la naturaleza de la población rural de la provincia, más propensa a la “ruralidad agrupada” que a la “ruralidad dispersa” que el promedio de las jurisdicciones. En efecto, 42% de la población rural de la provincia estaba en 2001 “agrupada”, frente a un promedio en todo el país de 37%. Esto podría estar indicando condiciones propicias para pensar en una educación secundaria en las zonas rurales, tal como implementó la gestión analizada durante los últimos años.

⁸⁰ Para establecer un parámetro de comparación se necesita un elemento exógeno al propio sistema educativo, para evitar que las diferencias en el denominador distorsionen las comparaciones. En el tramo de 6 a 11 se alcanza niveles de cobertura cercanos a la universalidad en todas las jurisdicciones. Por lo tanto, equivale aproximadamente a la población de la provincia en ese tramo de edad, y resulta una referencia útil para las comparaciones.

Cuadro 3. Indicadores de dimensiones comparadas del sistema educativo. Provincia de Río Negro, año 2010

Alumnos de 6 a 11 años:	76.150
-------------------------	--------

% sobre el total país:	1,8%
------------------------	------

—————> Posición relativa de la jurisdicción: 16

OFERTA DE EDUCACIÓN COMÚN

Dimensiones relativas ()*

	Provincia	Total País
Nivel inicial	30,9%	33,5%
Nivel primario	100,0%	100,0%
Nivel secundario	83,8%	79,3%
Superior no universitario	9,6%	14,9%

MODALIDADES

Dimensiones relativas ()*

	Provincia	Total País
Educación Especial	2,2%	2,2%
Educación de adultos	24,6%	16,6%

RURALIDAD

	Provincia	Total País
% de alumnos en escuelas rurales	11,5%	9,2%
% de unidades educativas rurales	32,2%	36,9%

Nota: las dimensiones relativas se definieron en función de la matrícula de 6 a 11 años de edad. Es decir, tanto en oferta de educación común como modalidades, el porcentaje representa la proporción en relación a la matrícula de 6 a 11 años.

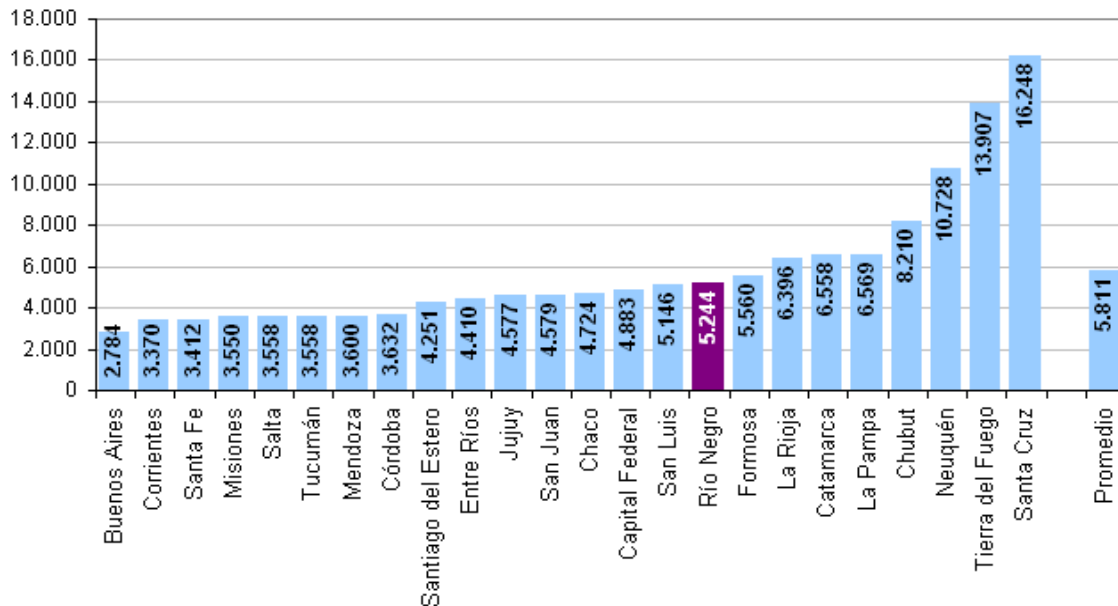
Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, año 2010.

c) Los recursos del Estado

La disponibilidad de recursos públicos es otro de los aspectos centrales en la definición del contexto de la política educativa provincial. En el sistema federal de la Argentina, la capacidad fiscal del Estado es muy desigual según las provincias, ya sea por la disponibilidad de recursos propios como por la distribución de los recursos federales.

Si bien Río Negro es una de las 9 provincias con mayor cantidad de recursos fiscales por habitante, en términos de sus pares patagónicos Río Negro es una provincia “pobre” (en 2009 tenía un tercio de los recursos fiscales por habitante que Santa Cruz, menos de la mitad que los de Tierra del Fuego y apenas más de la mitad que los de su vecina Neuquén). Incluso, aún cuando tiene casi el doble de recursos por habitante que la Provincia de Buenos Aires, se posiciona por debajo del promedio de las provincias.

Gráfico 3. Recursos fiscales por habitante según jurisdicción. Año 2009



Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC, y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción.

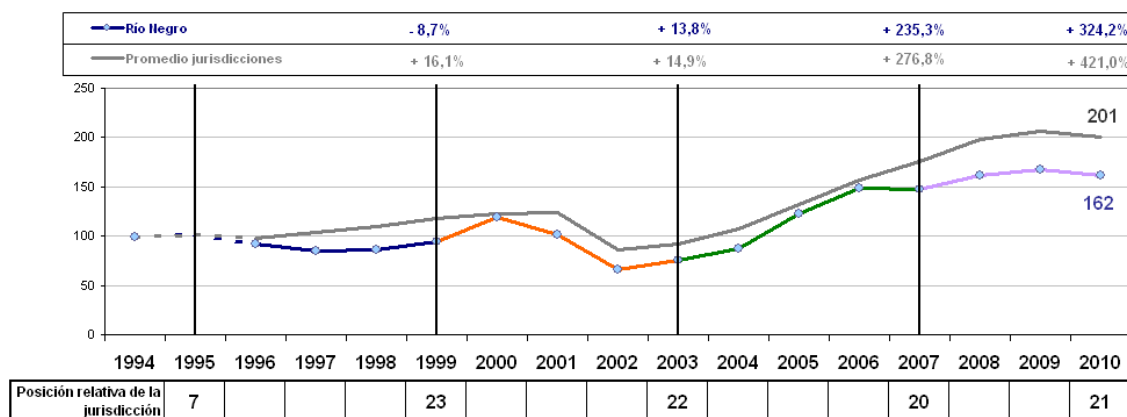
La política educativa

a) El financiamiento educativo

Un primer indicador de la política educativa de un gobierno son los recursos que se destinan al sistema educativo. La gestión de Cesar Barbeito coincidió con la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo, que implicó el aumento de los recursos destinados al sistema en todo el país y un aumento considerable del esfuerzo presupuestario de las provincias en pos de la educación de sus poblaciones.

Sin embargo, en la gestión bajo análisis la inversión se mantuvo por debajo del promedio de las provincias, tal como venía sucediendo en los años precedentes. Durante los años dos mil, el crecimiento del gasto educativo provincial acompañó la tendencia del promedio de las jurisdicciones, pero a partir de 2006 el aumento real de la inversión en educación (frente a la inflación según estimaciones no oficiales) hace una pausa que la aleja del promedio de las provincias. En 2008 retoma una tendencia creciente similar al resto del país, hasta 2010, cuando la inversión en educación, tanto en Río Negro como en el promedio de las jurisdicciones, se mantiene a un ritmo similar al de la inflación.

Gráfico 4. Evolución del gasto educativo real (*). 1994-2010 (Año 1994=base 100)



(*) Se consideran como referencia el nivel de precios del año 2001. Para el ajuste de precios, se consideró el nivel del IPC- INDEC. Entre los años 2006 y 2010 se considera el promedio del IPC-INDEC con medidas complementarias.

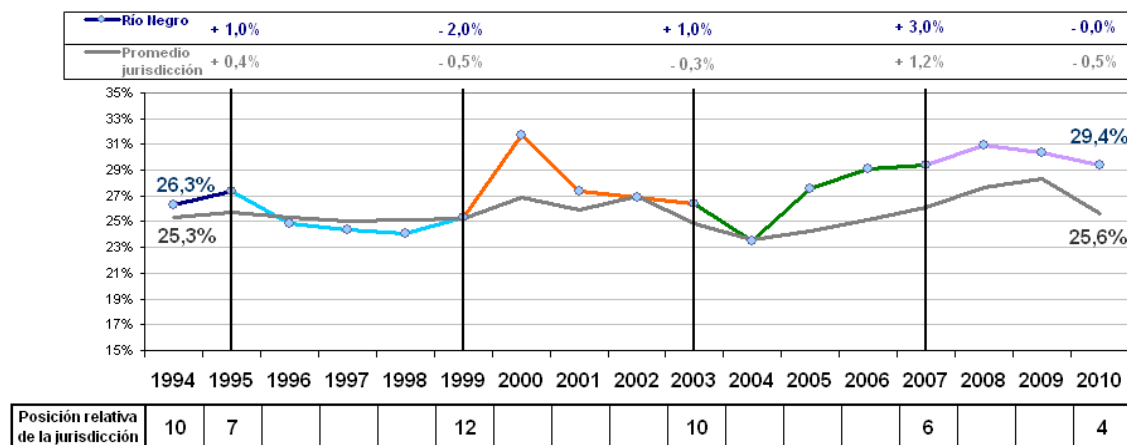
Debido a que no se cuenta con datos de gasto educativo de la provincia de Buenos Aires para el año 2010, se estimó su valor a partir del promedio del resto de las jurisdicciones.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1991 a 2010.

Sin embargo, cuando se analiza la evolución del esfuerzo presupuestario que la provincia ha realizado por la educación en los últimos 15 años las conclusiones son diferentes: el aumento del esfuerzo presupuestario fue similar respecto del promedio de las jurisdicciones durante los noventa (con un pico en el año 2000 en Río Negro) y mayor durante la última década. En efecto, a partir de la gestión de Barbeito, el esfuerzo presupuestario por la educación crece en forma continua hasta 2008. Luego, en 2009 comienza a descender, al igual que lo hace en el promedio de las jurisdicciones en 2010, fundamentalmente debido a un aumento significativo del gasto total.

En síntesis, a partir de 2004 el esfuerzo presupuestario por la educación en la provincia creció a un ritmo mayor que el del promedio de las jurisdicciones. Es por ello que Río Negro pasó de ocupar el puesto número 10 en términos del porcentaje de gasto público total destinado a educación en 2003 (con 26,3%) al puesto número 4 en 2010 (con 29,4%).

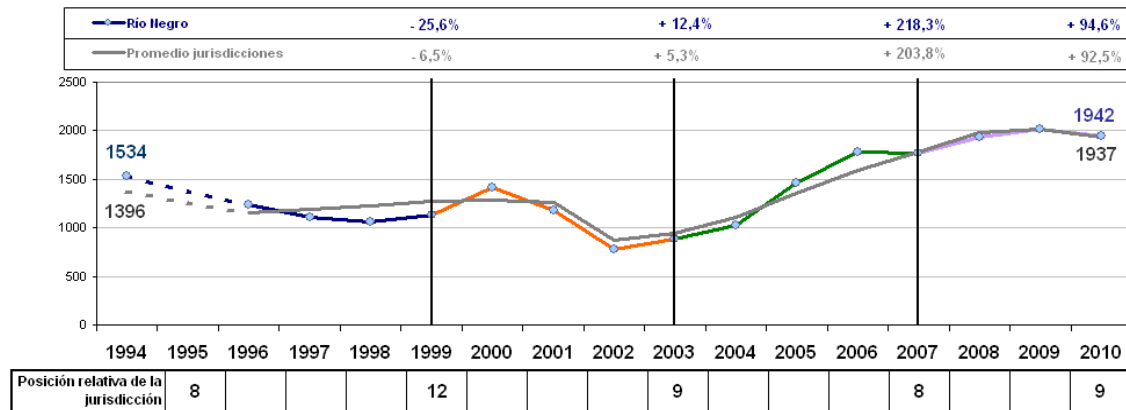
Gráfico 5. Evolución del porcentaje del gasto total destinado a educación. Años 1994-2010



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1991 a 2010.

Finalmente, cuando se analiza la evolución del gasto real por alumno las diferencias con el promedio de las provincias es casi imperceptible: en ambos casos aparece estancamiento durante la segunda década de los noventa (con una pequeña panza hacia abajo en Río Negro y mayor estabilidad en el promedio de las provincias), caída abrupta en 2002, y recuperación y crecimiento sostenido y a buen ritmo a partir de 2003 hasta 2009, para descender levemente en 2010.

Gráfico 6. Gasto educativo por alumno real (*), sector Estatal. Año 1994- 2010



(*) Se consideran como referencia el nivel de precios del año 2001. Para el ajuste de precios, se consideró el nivel del IPC- INDEC. Entre los años 2006 y 2010 se considera el promedio del IPC-INDEC con medidas complementarias.

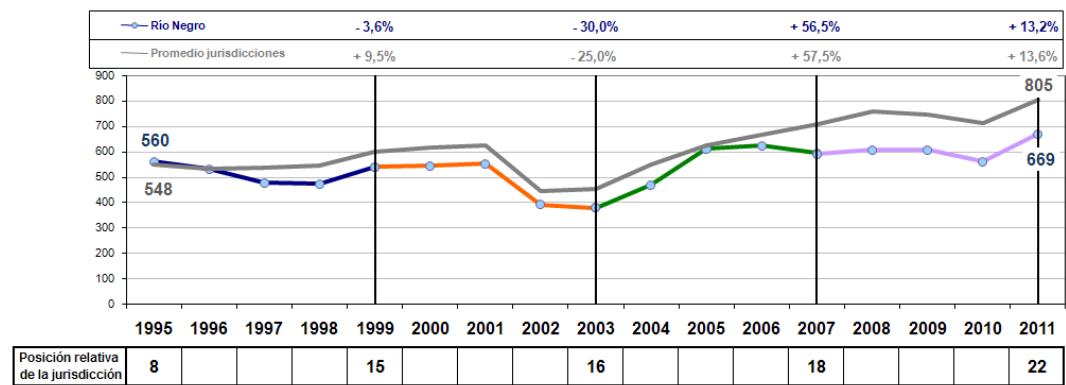
Nota: No se dispone de información para el año 1995.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1991 a 2009 y a DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2001 - 2010.

Uno de los componentes más importantes del presupuesto educativo son los salarios de los docentes. Como se puede observar en el siguiente cuadro, desde 1995, con el gobierno de Verani que buscó reducir el déficit fiscal a través del control de los salarios estatales, las remuneraciones de los docentes rionegrinos fueron un poco menores que las del promedio de las jurisdicciones. Incluso, desde 1995 la posición en el ranking provincial descendió progresivamente, y pasó de ser la octava provincia con mejores salarios a pertenecer al grupo de las tres con menores niveles de remuneración.

La distancia entre el salario del docente de Río Negro y el del promedio de las provincias se acentúa durante la gestión de César Barbeito. De hecho, mientras que en el promedio de las provincias la recuperación salarial post-crisis no se detiene cuando alcanza los valores reales de los años noventa, y continúa su tendencia alcista hasta 2008, en Río Negro los valores reales se estancan en 2005, con un leve descenso en 2010 y una recuperación recién en 2011.

Gráfico 7. Salario docente bruto (*) en pesos reales (**). Provincia de Río Negro y promedio jurisdicciones. Años 1995 a 2011 (***)



(*) Se considera como testigo el salario docente bruto de un maestro de jornada simple, con 10 años de antigüedad

(**) Se consideran como referencia el nivel de precios del año 2001. Para el ajuste de precios, se consideró el nivel del IPC- INDEC. Entre los años 2006 y 2010 se considera el promedio del IPC-INDEC con medidas complementarias.

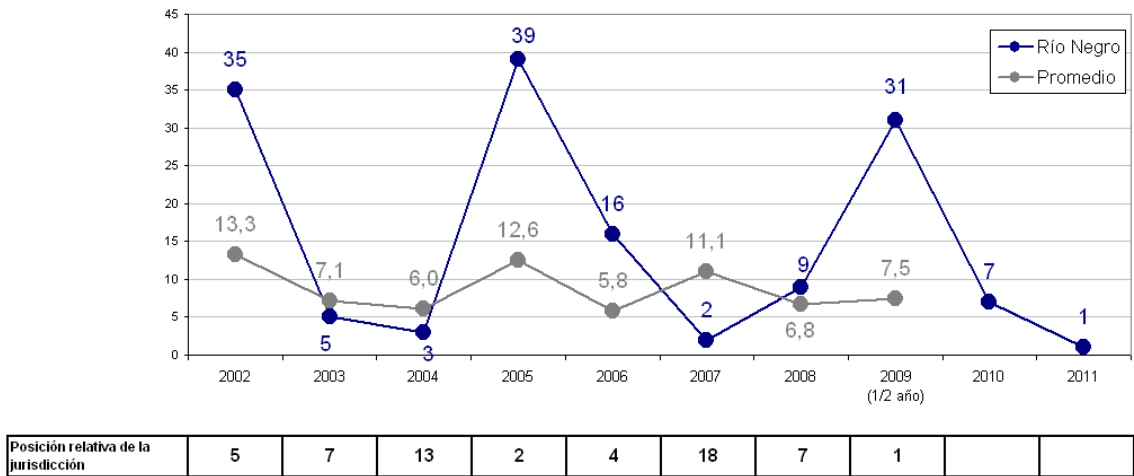
(***) Se utiliza para cada año el salario docente en el mes de diciembre, y el mes de marzo para el año 2011

Nota: Los datos fueron tomados al mes de diciembre de cada año.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1995 a 2010.

En este marco, no es de extrañar que Río Negro haya experimentado años críticos en lo que respecta a la conflictividad con el sector docente, llegándose a producir más de 30 días de paros anuales en tres oportunidades durante los últimos diez años: en 2002, plena crisis económica, en 2005, meses antes de que asumiera Barbeito, y, finalmente, en 2009.

Gráfico 8. Cantidad de paros docentes por año. Años 2002-2010 (*)

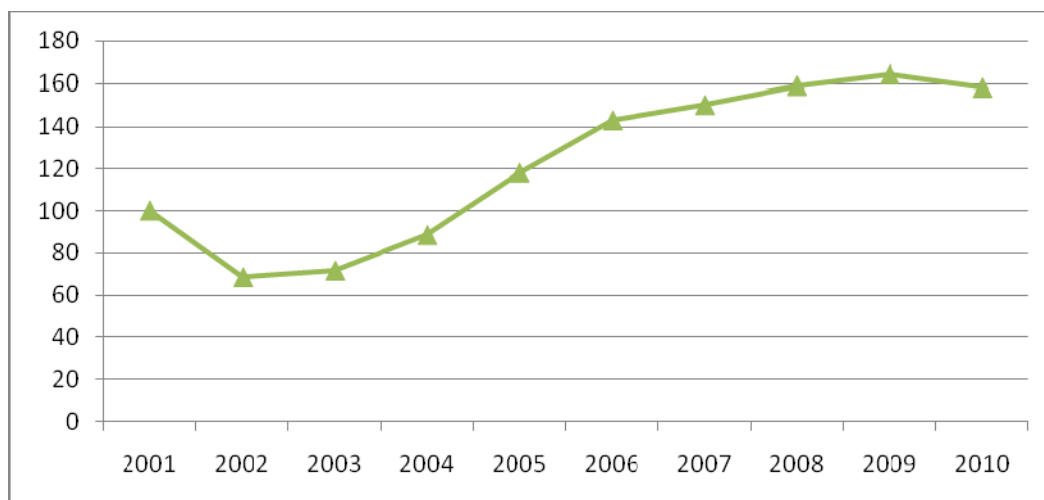


(*) Los datos del año 2009 corresponden a los paros registrados en la primera mitad del año

Fuente: 2002-2009: información suministrada por el Ministerio de Educación de la Nación, 2010 y 2011: información suministrada por el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro.

De todas formas, cabe mencionar que, aún cuando el salario se mantuvo constante durante toda la gestión de Barbeito, las erogaciones presupuestarias de las partidas salariales aumentaron en forma continua, y en 2009, los recursos que el Gobierno provincial destinaba a salarios del sistema educativo había crecido un 39% respecto de 2005, lo cual refleja la priorización de la creación de cargos (para políticas como la extensión de la jornada, por ejemplo) sobre los aumentos salariales.

Gráfico 9. Evolución de la partida presupuestaria real (*) para salarios del sistema educativo. 2001-2010 (Año 2001=base 100)

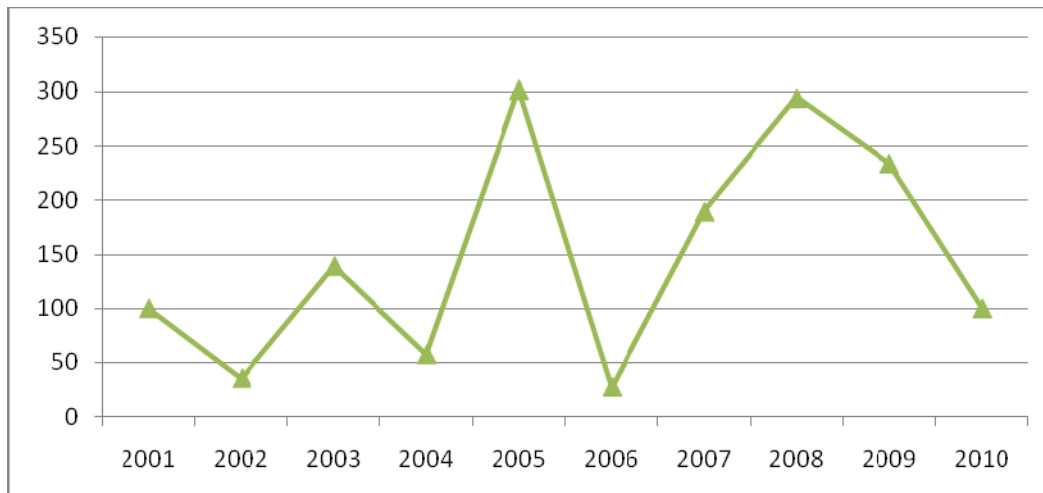


(*) Se consideran como referencia el nivel de precios del año 2001. Para el ajuste de precios, se consideró el nivel del IPC- INDEC. Entre los años 2006 y 2010 se considera el promedio del IPC-INDEC con medidas complementarias.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1995 a 2010.

El caso de las erogaciones de capital, fundamentales en algunas políticas clave de la gestión analizada presenta fluctuaciones más pronunciadas –propias de este tipo de gasto público–, aunque muestra un claro crecimiento entre 2005 y 2009 (con un paréntesis de reducción en 2006), años de implementación de la ampliación de la oferta de las escuelas con jornada extendida, que requirió una gran inversión en para adecuar la infraestructura escolar existente, gran parte de la cual fue financiada con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (otorgado por 58,3 millones de dólares). En los años de mayor inversión (2005 y 2008), el gasto en capital llegó a representar casi 6% del presupuesto educativo total, un porcentaje alto en estándares provinciales.

Gráfico 10. Evolución de la partida presupuestaria real (*) para gastos de capital del sistema educativo. 2001-2010 (Año 2001=base 100)



(*) Se consideran como referencia el nivel de precios del año 2001. Para el ajuste de precios, se consideró el nivel del IPC- INDEC. Entre los años 2006 y 2010 se considera el promedio del IPC-INDEC con medidas complementarias.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo - CGECSE - MECyT, sobre información proporcionada por las provincias. Años 1995 a 2010.

b) La cobertura del sistema educativo

El primer gran desafío de la política educativa es lograr que todos los niños, niñas y jóvenes en edad de asistir a la escuela lo hagan. En la Argentina la educación primaria lleva años de estar universalizada y, específicamente, en Río Negro, en 2001 99.2% de los niños y niñas de 6 a 11 años asistía a la escuela (INDEC, 2001). Entonces, en lo que respecta a la educación básica, los desafíos de cobertura se concentran en los extremos: en el nivel inicial y en la escuela secundaria.

El grado de acceso a la escuela se mide tomando en cuenta tanto datos de la demanda potencial (cantidad de población de asistir) como de la demanda satisfecha (cantidad de alumnos que asisten). Debido a que a la fecha de la elaboración de la presente publicación no se cuenta con los indicadores educativos del censo 2010, no se pueden establecer con precisión las tasas de escolarización. Es por ello que para analizar los grados de cobertura se tomaron dos indicadores a partir de los cuales, si bien no se puede calcular la tasa de escolarización, se pueden analizar conjuntamente para realizar conclusiones respecto de la tendencia: la cantidad de población en edad de asistir a un determinado nivel (para cuyos valores ya se cuenta con información del censo 2010) y la cantidad de alumnos de ese nivel.

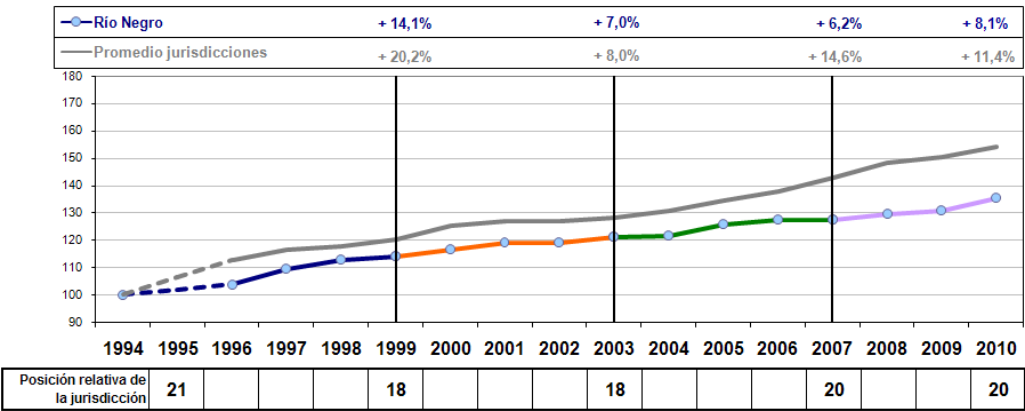
El nivel inicial

El punto de partida en el año 2001 (últimos datos disponibles) ubicaba a Río Negro en una posición relativamente favorable en lo que respecta al acceso de la población a la educación de nivel inicial. En efecto, Río Negro era la séptima provincia con mayor tasa de escolarización en la sala de 5 años (80.5%) y 4 años (42.8%)

A su vez, según estimaciones realizadas por CIPPEC, en 2007 la tasa neta de escolarización del nivel inicial en la Provincia de Río Negro era 65%, frente a un 66% del promedio del país (Rivas et al 2010). Y entre 1997 y 2007 Río Negro había experimentado un crecimiento en la tasa de escolarización del nivel de 14%, una de las más altas del país (Rivas et al, 2010).

Sin embargo, cuando se observa la evolución de la matrícula, al menos desde 1994 la tasa de crecimiento del nivel fue siempre menor que la del promedio de las jurisdicciones, diferencia que se acrecienta para el período de la gestión política analizada aquí. Específicamente, entre 2005 y 2009 el crecimiento del nivel en Río Negro fue leve, pegando un salto recién en 2010, mientras que en el promedio de las provincias la tendencia de aumento de la matrícula se acentúa en el contexto de la recuperación de la economía y del aumento de la inversión en educación.

Gráfico 11. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel inicial. 1994-2010 (Año 2010=base 100)

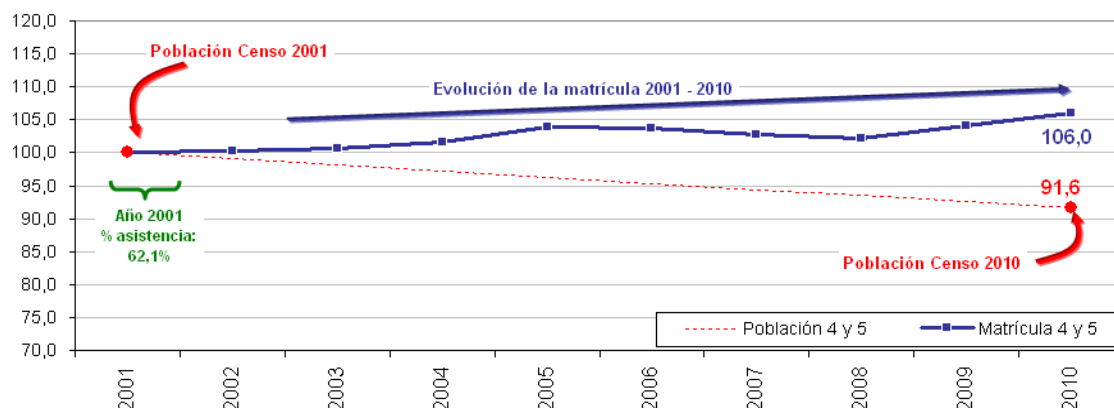


Nota: No se dispone de información para el año 1995.
 Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1994 hasta 2010.

La explicación de esta paradoja (crecimiento de la tasa de escolarización mayor al promedio y crecimiento de la matrícula menor al promedio) está dada por la evolución de la población en edad de asistir al nivel. Efectivamente, el siguiente cuadro muestra la evolución de la matrícula en sala de 4 y 5 años entre 2001 y 2010, que creció un 6%. Al mismo tiempo, muestra que en ese mismo período la población de 4 y 5 años cayó un 10%.

Es en este contexto en el cual las autoridades provinciales priorizaron concentrar sus políticas para el nivel en fortalecer la institucionalización de la oferta de jardines maternos, tal como se relató en el primer capítulo.

Gráfico 12. Evolución de la población de 4 y 5 años de edad, y evolución de la matrícula. Provincia de Río Negro, 2001-2010 (Año 2001=base 100)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población, hogares y Viviendas años 2001 y 2010, y a DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2001-2010.

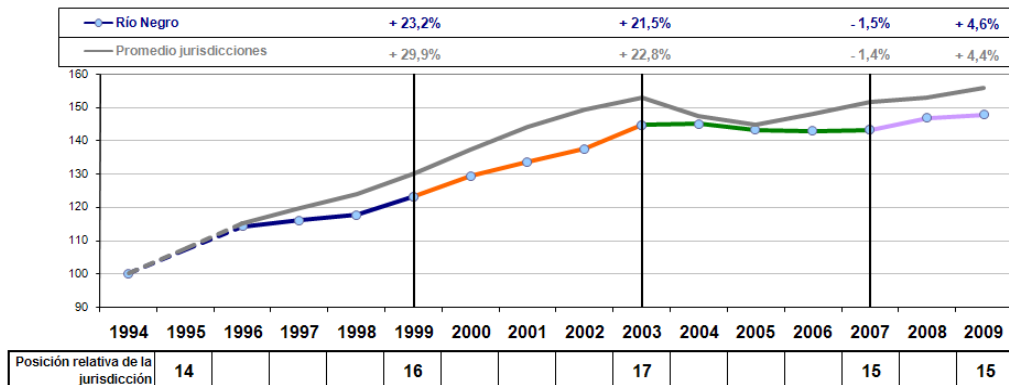
El nivel medio

Quizás porque Río Negro fue una de las tres provincias que no implementó la reforma educativa en los noventa –junto con Neuquén y Ciudad de Buenos Aires–, y porque se partía en 1991 de tasas de escolarización relativamente elevadas, la tendencia de largo plazo de la provincia con relación a la matrícula del nivel secundario orientado es más estable que en el promedio de las jurisdicciones. De hecho, la tasa de crecimiento de la matrícula del nivel ha sido, desde mediados de los años noventa, menor que en el promedio de las provincias, y no experimentó una caída a partir de 2003, tal como sucedió en muchos otros casos como consecuencia del impacto de la crisis de 2001. En efecto, entre 2003 y 2007, cuando en promedio las provincias perdían alumnos en este nivel, Río Negro experimentó una caída menos abrupta pero más sostenida en el tiempo, recuperando su tasa de crecimiento positiva a partir de 2008.

En este caso, a diferencia de la educación inicial, el bajo crecimiento de la matrícula seguramente impactó en las tasas de cobertura del secundario, ya que el crecimiento de la población de entre 12 y 17 años acompañó el tímido aumento de las dimensiones del nivel. En efecto, tal como se puede observar en el gráfico 10, entre 2001 y 2010 la población de 12 a 17 años de edad creció un 6%, un ritmo similar al crecimiento de la matrícula (7%).

De todas formas, cabe recordar que ya en 2001 95,4% de los jóvenes de entre 12 y 14 años asistía a la escuela y lo hacía 77,3% de los de entre 15 y 17, frente a un promedio nacional de 92,8% y 73,1% respectivamente (INDEC, 2001).

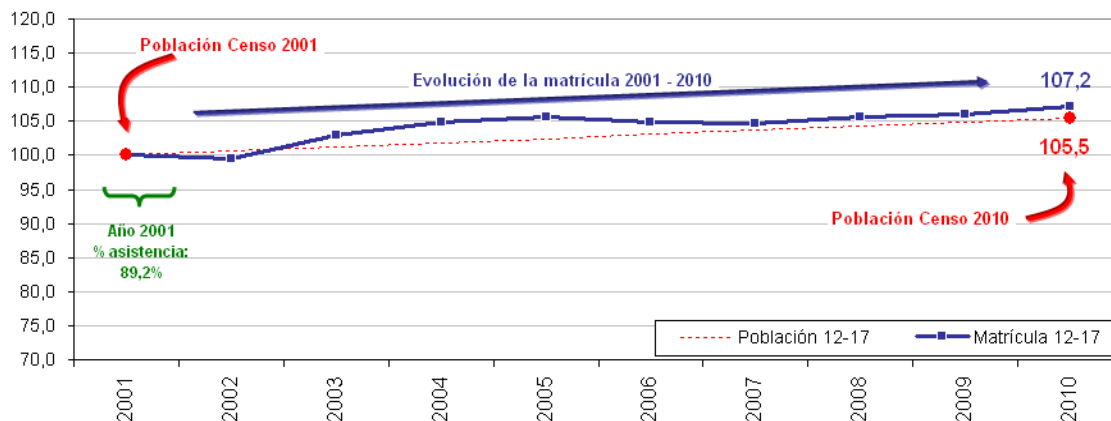
Gráfico 13. Tasa de crecimiento de la matrícula en el nivel secundario orientado. 1994-2009 (Año 1994=base 100)



Nota: No se dispone de información para el año 1995. Se considera secundario orientado a los grados 10 en adelante.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1994 hasta 2009.

Gráfico 14. Evolución de la población de 12 a 17 años de edad, y evolución de la matrícula. Provincia de Río Negro, 2001-2010 (Año 2001=base 100)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC, Censo Nacional de Población, hogares y Viviendas años 2001 y 2010, y a DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2001-2010.

c) Las trayectorias y los aprendizajes

El cumplimiento del derecho a la educación no sólo se orienta a la universalización del acceso a los niveles educativos obligatorios. También implica el despliegue de los recursos materiales, humanos y simbólicos necesarios para garantizar el pasaje por las distintas etapas y niveles del sistema educativo en tiempo oportuno, y el acceso a los aprendizajes previstos. Es decir, no sólo se trata de reducir los niveles de deserción escolar, sino también disminuir la frecuencia e intensidad de las situaciones de repetición de grado y abandono temporal.

Para quienes transitan por la educación común, experimentar situaciones de interrupción temporal del recorrido escolar, ocasionadas por el hecho de repetir un grado o abandonar temporariamente la escuela, potencia los procesos de marginación y estigmatización, e incrementa las probabilidades de desertar antes de alcanzar la titulación. Las autoridades del Ministerio de

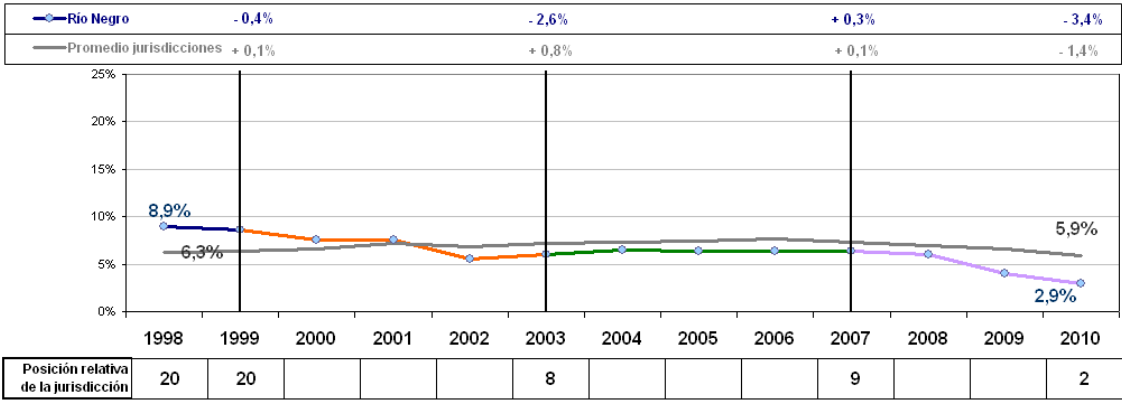
Educación de la Provincia de Río Negro, conscientes de esta situación, se plantearon como uno de los objetivos explícitos de la gestión reducir las tasas de repitencia, sobre-edad y abandono escolar, y muchas de las políticas se implementaron en este marco.

Las trayectorias del nivel primario

Con una tasa de escolarización universal, los problemas de trayectoria en el nivel primario comienzan con la repitencia de los alumnos, que rápidamente se traduce en sobre-edad y, con el correr de los años, predice situaciones de abandono temporal o permanente. Tal como se puede observar en el siguiente gráfico, el porcentaje de alumnos que repite el año durante la escuela primaria en Río Negro ha sido durante gran parte de la década del dos mil similar al promedio de las jurisdicciones, con niveles sumamente estables: entre 6% y 8%.

De todas formas, en el caso de Río Negro se puede apreciar una tendencia a reducir, con pequeños saltos, la repitencia en el nivel: comenzando en 1998 con casi 9%, este porcentaje comienza a descender hasta alcanzar su piso en 2002, llegando a 6% de repitencia. Luego, a partir de 2002, la tasa de repitencia se estanca, para volver a descender recién en 2009, y llegar en 2010 a tener una tasa de repitencia de 2,9%, lo cual convierte a Río Negro en una de las dos jurisdicciones con menor repitencia en el país.

Gráfico 15. Porcentaje de alumnos repitentes, nivel primario. 1998-2010

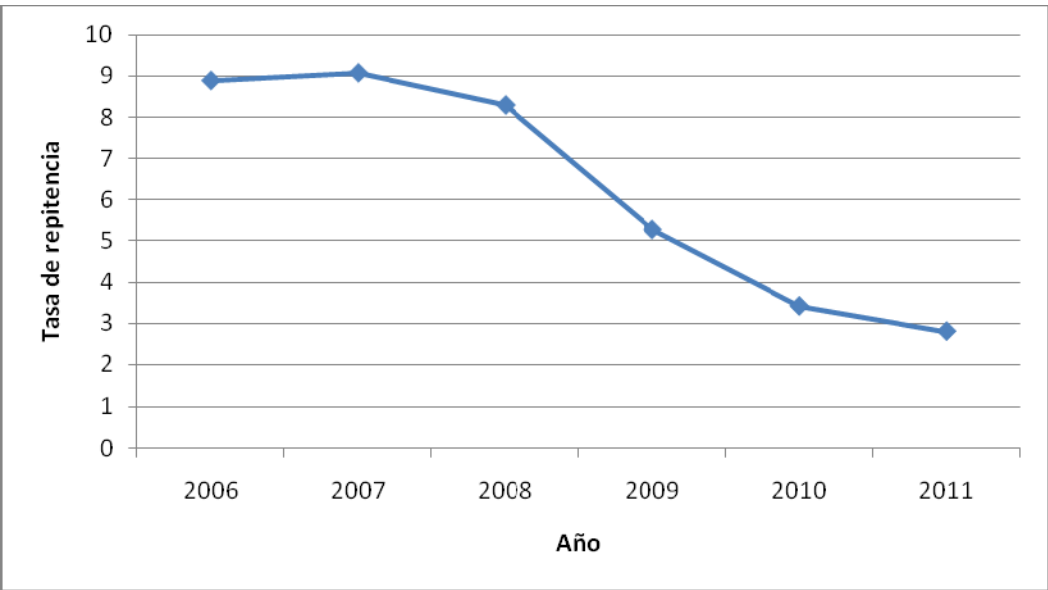


Nota: Se considera como nivel primario al tramo desde 1° a 7° grado.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2009.

Resulta fundamental notar que la reducción de la repitencia en primaria durante los últimos años (que pasó de 6% en 2008 a 2,9% en 2010) estuvo íntimamente relacionada con la ampliación de la oferta de jornada extendida en el nivel. De hecho, tal como se comentó en el primer capítulo, uno de los criterios para elegir las escuelas a extender la jornada fue la situación crítica de los indicadores educativos básicos, donde la tasa de repitencia es clave. Y, en efecto, la extensión de la jornada pareciera estar jugando un papel fundamental en reducir el porcentaje de alumnos que repite el año: tal como se puede observar en el siguiente gráfico, la tasa de repitencia de las escuelas de jornada extendida alcanzaba 9% en 2006, y apenas superaba 3% en 2010.

Gráfico 16. Tasa de repitencia de las escuelas de jornada extendida. 2006-2011

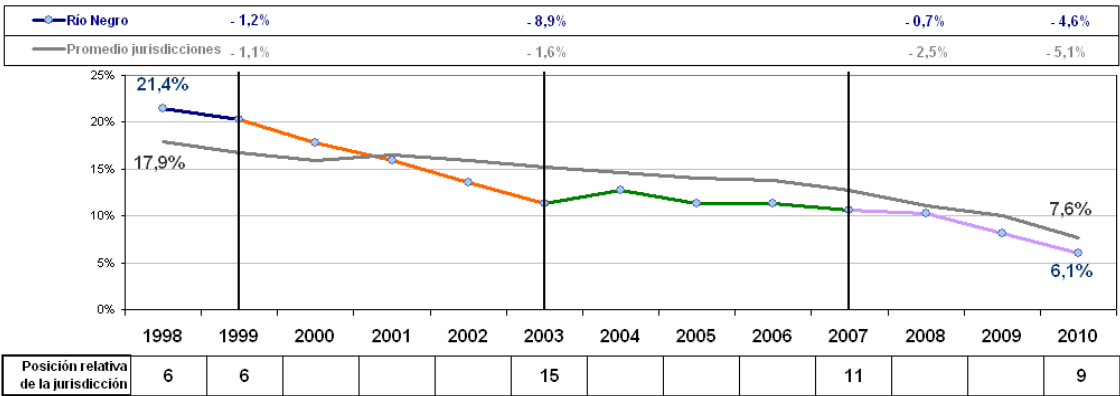


Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos enviados por el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro

En el trayecto educativo de los estudiantes a lo largo del nivel primario, las dificultades manifiestas para alcanzar la aprobación de grado, expresadas en la repitencia y el abandono temporal, asumen una particular intensidad en el inicio del nivel. El primer año de la educación primaria concentra históricamente las tasas más altas de repitencia. Río Negro fue una de las provincias donde más descendió la tasa de repitencia en primer año durante la última gestión de Verani, pasando 21,4% en 1998 a 11,4% en 2003. Luego, durante los primeros años del mandato de Miguel Saiz, la tasa de repitencia en el primer año de la escuela primaria siguió disminuyendo (salvo en 2005 que crece) pero en un ritmo casi imperceptible.

En este marco, a partir de 2008 se implementó en la provincia el Programa de Alfabetización inicial, orientado a mejorar las trayectorias escolares de los alumnos de nivel primario, focalizándose en la sala de 5 años y en el primer año. Quizás la reducción de la repitencia en primer grado, que pasó de 10,6% en 2008 a 6,1% en 2010, se haya debido en parte a este Programa.

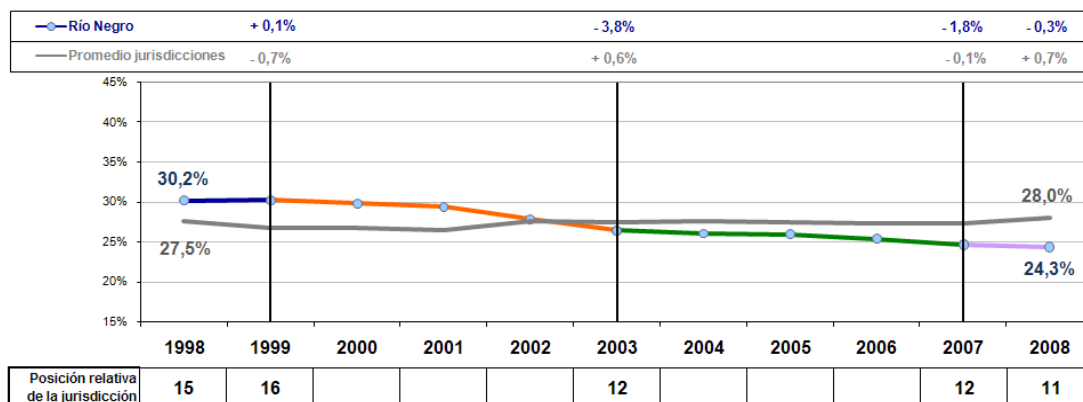
Gráfico 17. Porcentaje de alumnos repitentes, 1er grado. 1998-2010



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2010.

La repitencia en el nivel primario se traduce fundamentalmente en sobre-edad, ya que las tasas de abandono son marginales. Es por ello que tasas más bajas de repitencia se manifiestan en menor sobre-edad. Así, entre 1998 y 2008, el porcentaje de alumnos con sobre-edad fue disminuyendo paulatinamente, hasta alcanzar una reducción de 6 puntos porcentuales en la década considerada.

Gráfico 18. Porcentaje de alumnos con sobreedad, nivel primario. 1998-2008



Nota: Se considera como nivel primario al tramo desde 1° a 7° grado.

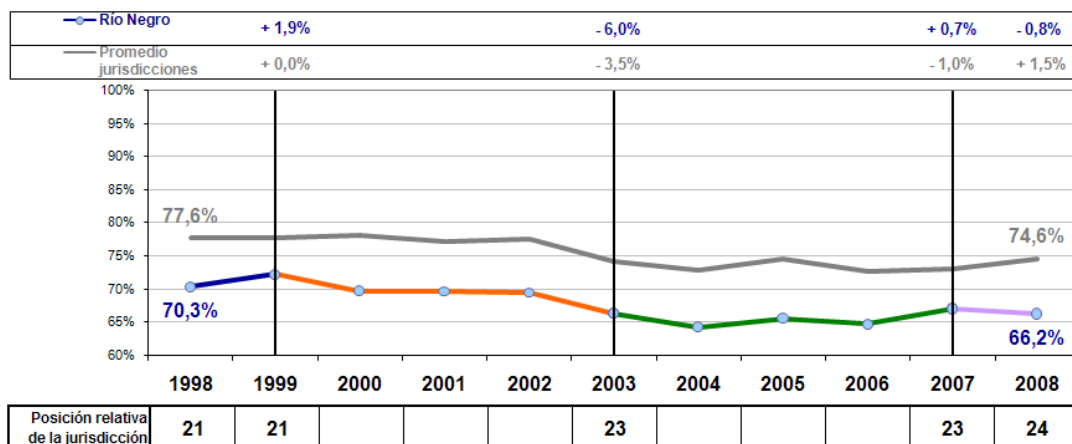
Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2008.

Las trayectorias del nivel secundario

A diferencia del nivel primario, en el secundario los niveles de reprobación de grado no siempre se traducen en el incremento de la sobreedad, ya que el abandono comienza a manifestarse intensamente en este tramo. Por lo tanto, para perfilar con mayor precisión la evolución en el tiempo de los niveles de avance de los alumnos en el nivel secundario, se utiliza el indicador de promoción anual. Éste indica la proporción de alumnos inscriptos al inicio del ciclo lectivo que aprueban el grado al finalizar el ciclo, incluyendo las instancias de recuperación de diciembre y febrero. De esta forma, entre aquellos alumnos no promovidos se incluyen los que desaprobaban el grado y los que abandonaron durante el ciclo escolar.

Los niveles de promoción anual en el nivel secundario en la provincia de Río Negro alcanzan valores bajos en relación con el promedio de las jurisdicciones en todo el período analizado, siendo una de las provincias con menores tasas de promoción. En 2008, último dato disponible según la información del Ministerio Nacional, el porcentaje de alumnos promovidos alcanzó solamente 66,2%, el más bajo del país.

Gráfico 19. Porcentaje de alumnos promovidos, nivel secundario. 1998-2008



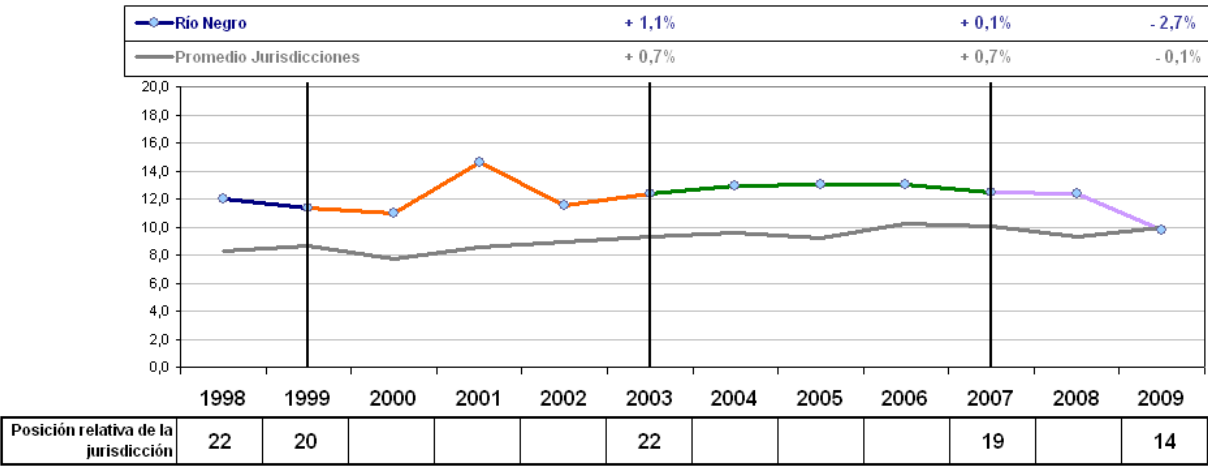
Nota: Se considera como nivel secundario al tramo desde 8° grado en adelante.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 1998 a 2009.

Las bajas tasas de promoción en secundaria se relacionan, al menos en parte, con la no implementación de la reforma educativa de los noventa, de la cual Río Negro no formó parte. De hecho, si analizamos el abandono interanual (que, junto con la repitencia, es una de las causales de la no promoción) vemos que las diferencias con el promedio de las provincias se concentran en el primer tramo de la educación secundaria, en donde muchas jurisdicciones implementaron el tercer ciclo de la educación general básica con el objetivo explícito de mejorar la retención y promoción de los alumnos.

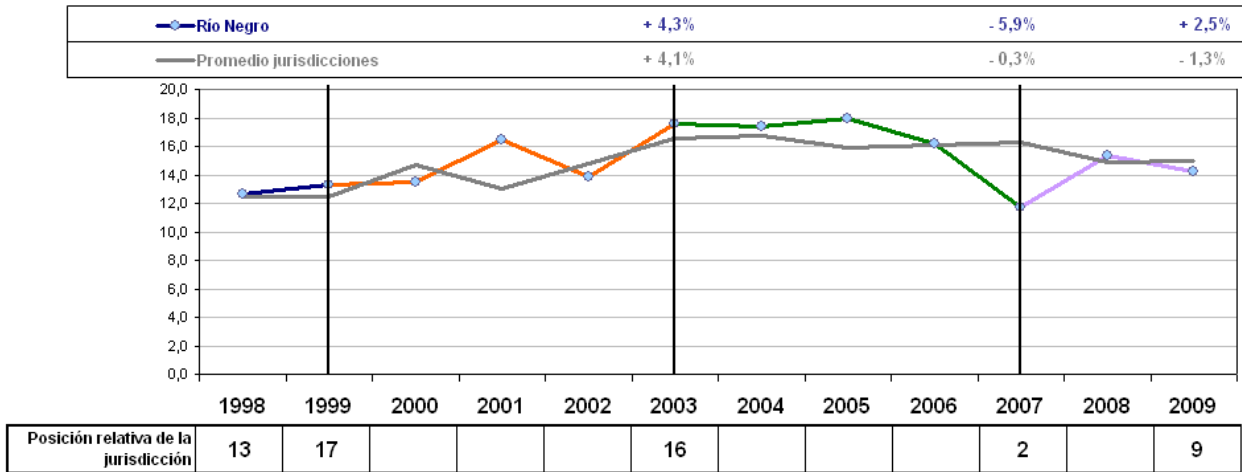
De todas formas, cabe resaltar que las diferencias con el promedio de las jurisdicciones en el abandono de la educación secundaria básica desaparecieron en el año 2009, y durante la gestión de Barbeito Río Negro pasó de la posición 19 en el ranking provincial en 2007 a la posición 14 en 2009. Por otra parte, en el tramo superior de la educación secundaria, 2005 aparece como el punto de inflexión entre una tendencia alcista en la tasa de abandono a una tendencia decreciente (pasó de 17,9% de abandono en 2005 a 14,2% en 2009-10, con una tendencia constante salvo el dato excepcional de 2007 –véase gráfico 23).

Gráfico 20. Tasa de abandono interanual. 1er tramo de la secundaria. Provincia de Río Negro y promedio jurisdicciones, 1998-2009



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2002, 2006 y 2010.

Gráfico 21. Tasa de abandono interanual, 2do tramo de la secundaria provincia de Río Negro y promedio jurisdicciones, 1998-2009



Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Relevamiento Anual de Matrícula y cargos, años 2002, 2006 y 2010.

d) Los logros de aprendizaje

No solamente los alumnos deben transitar por el sistema educativo en los tiempos correspondientes, sino que también deben aprender lo estipulado en el curriculum. Y en la Argentina, aún con las limitaciones que una evaluación masiva y estandarizada conlleva, los Operativos Nacionales de Evaluación son el principal instrumento para aproximarnos a medir lo que los alumnos están aprendiendo en la escuela.

Tal como se puede observar en los siguientes cuadros, Río Negro es una de las provincias con mejores resultados educativos en los ONE, tanto en lengua como en matemática. En efecto, en 2010 Río Negro fue la cuarta jurisdicción con mejores resultados en la finalización del secundario en

lengua y la segunda en matemática. Esta situación favorable en términos comparados se ha mantenido estable (con pequeños altibajos) durante los últimos 14 años, lo cual en alguna medida indica la dificultad de mejorar sistémicamente el nivel de logros de aprendizaje de los alumnos.

Cuadro 4. Posición de las jurisdicciones según resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 1999, 2005, 2007. Área de Lengua, 5º/6º año del secundario

1996	1999	2005	2007	2010
1 Buenos Aires	1 CABA	1 La Pampa	1 La Pampa	1 CABA
2 Mendoza	2 Buenos Aires	2 CABA	2 Santa Cruz	2 Tierra del Fuego
3 La Pampa	3 Córdoba	3 Río Negro	3 Tierra del Fuego	3 La Pampa
4 Río Negro	4 Santa Fe	4 Mendoza	4 Córdoba	4 Río Negro
5 Entre Ríos	5 Entre Ríos	5 Santa Cruz	5 Río Negro	5 Santa Fe
6 Córdoba	6 Río Negro	6 Santa Fe	6 Mendoza	6 Santa Cruz
7 CABA	7 Mendoza	7 Buenos Aires	7 Santa Fe	7 Mendoza
8 Santa Fe	8 San Luis	8 Entre Ríos	8 CABA	8 Córdoba
9 Neuquén	9 La Pampa	9 Córdoba	9 Neuquén	9 Entre Ríos
10 Tierra del Fuego	10 Chubut	10 San Luis	10 Entre Ríos	10 Salta
11 Santa Cruz	11 Tucumán	11 Chubut	11 Chubut	11 Neuquén*
12 Chubut	12 Tierra del Fuego	12 Corrientes	12 Salta	12 Buenos Aires
13 Misiones	13 Neuquén	13 San Juan	13 Corrientes	13 Chubut
14 Salta	14 Salta	14 Jujuy	14 Buenos Aires	14 San Luis
15 Corrientes	15 Misiones	15 Tierra del Fuego	15 Misiones	15 San Juan
16 San Luis	16 San Juan	16 Tucumán	16 Tucumán	16 Misiones
17 Jujuy	17 Santa Cruz	17 Misiones	17 Jujuy	17 Jujuy
18 Tucumán	18 Chaco	18 Catamarca	18 San Luis	18 Tucumán
19 Santiago del Estero	19 Jujuy	19 Formosa	19 San Juan	19 Corrientes
20 Chaco	20 Santiago del Estero	20 Salta	20 Formosa	20 La Rioja
21 Formosa	21 La Rioja	21 Chaco	21 Catamarca	21 Santiago del Estero
22 San Juan	22 Formosa	22 Santiago del Estero	22 La Rioja	22 Formosa
23 Catamarca	23 Catamarca	23 La Rioja	23 Santiago del Estero	23 Catamarca
24 La Rioja	24 Corrientes*	24 Neuquén*	24 Chaco	24 Chaco

* No se dispone de información para esta provincia

Nota: En los años 1996 y 1999 las provincias están ordenadas según el porcentaje de respuestas correctas obtenidas en la evaluación, mientras que en 2005 y 2007 se ordenan según el porcentaje de resultados medios y altos obtenidos.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Operativo Nacional de Evaluación, años 1996, 1999, 2005, 2007 y 2010.

Cuadro 5. Posición de las jurisdicciones según resultados del Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Años 1996, 1999, 2005, 2007. Área de Matemática, 5°/6° año del secundario.

1996	1999	2005	2007	2010
1 Buenos Aires	1 CABA	1 CABA	1 La Pampa	1 Ciudad de Buenos Aires
2 CABA	2 Buenos Aires	2 Río Negro	2 CABA	2 Río Negro
3 Río Negro	3 Santa Fe	3 La Pampa	3 Río Negro	3 La Pampa
4 Mendoza	4 Córdoba	4 Santa Fe	4 Santa Fe	4 Tierra del Fuego*
5 Neuquén	5 Río Negro	5 Córdoba	5 Córdoba	5 Mendoza
6 Entre Ríos	6 Mendoza	6 Buenos Aires	6 Mendoza	6 Santa Fe
7 Córdoba	7 Entre Ríos	7 Santa Cruz	7 Neuquén	7 Neuquén*
8 La Pampa	8 San Luis	8 Mendoza	8 Entre Ríos	8 Córdoba
9 Tierra del Fuego	9 La Pampa	9 Entre Ríos	9 Buenos Aires	9 Santa Cruz
10 Santa Fe	10 Tucumán	10 San Luis	10 Santa Cruz	10 Buenos Aires
11 Chubut	11 Chubut	11 Jujuy	11 Chubut	11 Entre Ríos
12 Santa Cruz	12 Neuquén	12 Tierra del Fuego	12 Tierra del Fuego	12 Chubut
13 Salta	13 Tierra del Fuego	13 Chubut	13 Salta	13 Salta
14 Jujuy	14 San Juan	14 Tucumán	14 San Luis	14 San Luis
15 San Juan	15 Salta	15 San Juan	15 Tucumán	15 San Juan
16 San Luis	16 Jujuy	16 Salta	16 Jujuy	16 Jujuy
17 Corrientes	17 Misiones	17 Corrientes	17 San Juan	17 Tucumán
18 Tucumán	18 Santa Cruz	18 Misiones	18 Corrientes	18 Misiones
19 Misiones	19 La Rioja	19 Chaco	19 Misiones	19 Corrientes
20 Formosa	20 Formosa	20 Formosa	20 Formosa	20 La Rioja
21 Chaco	21 Santiago del Estero	21 Santiago del Estero	21 Chaco	21 Santiago del Estero
22 La Rioja	22 Chaco	22 Catamarca	22 La Rioja	22 Chaco
23 Catamarca	23 Catamarca	23 La Rioja	23 Catamarca	23 Formosa
24 Santiago del Estero	24 Corrientes*	24 Neuquén*	24 Santiago del Estero	24 Catamarca

* No se dispone de información para esta provincia

Nota: En los años 1996 y 1999 las provincias están ordenadas según el porcentaje de respuestas correctas obtenidas en la evaluación,

Fuente: CIPPEC, sobre la base de DiNIECE-MECyT, Operativo Nacional de Evaluación, años 1996, 1999, 2005, 2007 y 2010.

Conclusiones

El presente estudio propone un balance de la gestión educativa de la provincia de Río Negro entre los años 2005 y 2011 como un caso destacado en el contexto nacional durante el período. El principal propósito de este ejercicio es extraer aprendizajes valiosos tanto para la propia provincia de Río Negro como para el resto de las jurisdicciones argentinas, que a fines de 2011 se encuentran en plena transición hacia nuevas gestiones o relanzamientos de gobierno.

No se pretende juzgar a los agentes públicos que han protagonizado el proyecto educativo que se analiza, sino comprender el modo en que se han concebido y llevado adelante las políticas, para explicar cuáles parecen haber sido sus aciertos y sus dificultades o tareas pendientes. Lejos de una visión basada en modelos ideales, asumimos esta tarea con la humildad que exige la mirada externa, conscientes de la complejidad que supone la implementación de las políticas.

El desarrollo planteado a lo largo de este informe permite confirmar que la política educativa bajo la gestión de César Barbeito cuenta con varios rasgos que la distinguen en el concierto nacional. Un primer rasgo es el haber contado con un fuerte apoyo del gobernador para que la política educativa ocupara un lugar protagónico. La atención de la que benefició el sistema educativo por parte de las más altas esferas del gobierno quedó reflejada ante todo en el aumento del esfuerzo presupuestario realizado por el sector, que se situaba apenas por encima del 23% de la inversión pública total de la provincia en 2004 a casi el 29,4 % en 2010.

La disponibilidad de recursos fue aprovechada por un sólido equipo técnico, varios de cuyos miembros ya contaban con experiencia en el ministerio de educación y otros que fueron convocados por sus capacidades y compromiso, no por sus afiliaciones partidarias. Con la autonomía necesaria para definir la política educativa, este equipo liderado por Barbeito pudo además sostenerse de 2005 a 2011. Esta continuidad permitió secuenciar, mantener y profundizar las acciones, lo que de por sí supone una gran ventaja comparativa en la Argentina, donde la rotación de autoridades y equipos de trabajo tiende a ser la regla⁸¹.

Pero este liderazgo no se transformó en un verticalismo inconsulto del ministerio de Educación frente al sistema educativo. En una provincia con una fuerte tradición participativa en el sector, el equipo ministerial optó por transitar el delicado camino de la concertación. Pese a todos los obstáculos propios de una relación compleja por definición, las discusiones con el principal gremio provincial de la educación –la UNTER– fueron constantes en el espacio de la paritaria docente y comprendieron no sólo las cuestiones ligadas a las condiciones de trabajo de los docentes, sino también a definiciones cruciales de política educativa.

Sin embargo, el aumento del salario real fue magro entre 2005 y 2011. Durante los últimos años del gobierno de Miguel Saiz se priorizó la inversión en otros aspectos del sistema educativo por sobre las remuneraciones, como por ejemplo en políticas costosas como la extensión de la jornada escolar. Esto ubicó a los docentes rionegrinos entre las tres peores posiciones del país respecto de su salario⁸², aún con los más altos costos de vida de la región patagónica. En este marco, el gobierno provincial debió resolver intensos conflictos, en algunos casos con más de 30 días de paro como ocurrió en el año 2009.

⁸¹ Aunque con diferencias entre las provincias, entre 1991 y 2009 los ministros de educación provinciales duraron en promedio 1 año y 11 meses en su cargo.

⁸² Se consideró para esta comparación el salario docente bruto de un maestro de jornada simple, con 10 años de antigüedad.

Además de los representantes sindicales, se invitó también a los docentes y a la sociedad toda a manifestarse en torno de las políticas más relevantes. Tal fue el caso en ocasión de los procesos de revisión de los diseños curriculares del nivel primario y del nivel medio, que comprendieron instancias para que las escuelas realizaran aportes, o en las audiencias públicas organizadas para diseñar la transformación de la educación media. Esta apertura a la participación fue realizada desde pilares sólidos y definidos de manera autónoma, en función de diagnósticos, aportes, tradiciones y prioridades originados en la propia provincia.

En efecto, otro de los rasgos distintivos de la gestión de Barbeito fue el de haber fijado prioridades de política claras. Con la firme intención de mejorar la situación de los alumnos más vulnerables, estas prioridades radicarón en mejorar de las trayectorias educativas de los alumnos e interpelar el formato escolar. Reducir el fracaso escolar fue una obsesión: en el nivel primario, disminuir los niveles de repitencia, sobre todo en el primer grado; en el nivel medio, atacar conjuntamente la repitencia y el abandono. La hipótesis central fue que el fracaso escolar era el síntoma de problemas situados en la pedagogía y la organización escolar, por lo cual esta primera prioridad se enlaza con la segunda.

En efecto, se partió de la idea de que sin una revisión sustantiva del formato escolar sería difícil no sólo mejorar las trayectorias sino simplemente continuar dando sentido a la experiencia educativa de los alumnos. Era entonces necesario poner en cuestión un modelo centrado en las materias académicas, el aislamiento del mundo exterior, el apoyo pedagógico en el hogar y el método simultáneo, que supone enseñar lo mismo, del mismo modo, a un mismo grupo escolar y a un ritmo único. Este molde homogéneo no sólo condena al fracaso a los alumnos más vulnerables, sino que resulta cada vez más refractario a las características e intereses de la nueva infancia, atravesada por crecientes desigualdades sociales y el avance del mundo dispar y discontinuo de los medios masivos.

Ahora bien, ¿cuáles fueron los dispositivos utilizados para intervenir sobre la vida secreta de las escuelas? ¿A través de qué herramientas se buscó intervenir sobre el fracaso y el formato escolar? Los dispositivos de política educativa son mecanismos recurrentes con una lógica propia de intervención, que establecen distintos niveles de coerción sobre los actores e instituciones. Estos mecanismos conectan al Estado con las prácticas pedagógicas y varían entre contextos y épocas. Los dispositivos dominantes en la Argentina, con cambios a través del tiempo, han sido: el currículum, la legislación educativa, la formación docente, la capacitación docente, la carrera docente, la supervisión escolar; la elaboración, compra, distribución y regulación de materiales y recursos educativos, y los sistemas de evaluación y promoción de los alumnos.

Veamos qué sucedió en la provincia de Río Negro con los dispositivos utilizados más activamente y de manera más profunda. En primer lugar, el **currículum** como principal regulador de la conciencia que tiene el Estado en todos los sistemas educativos modernos, ocupó un lugar preponderante como dispositivo de intervención durante la gestión de Barbeito especialmente en el nivel medio, no tanto en el nivel primario –donde las modificaciones fueron más acotadas. Al unificar la norma curricular de las escuelas secundarias, antes dispersa en múltiples planes de diversos orígenes y períodos, y proponer innovaciones significativas tanto en los contenidos como en las estrategias de enseñanza y la organización institucional, el nuevo diseño curricular aspiró a calar hondo en las prácticas pedagógicas del nivel.

La medida en la que este dispositivo logró modificar las prácticas en el nivel secundario es una pregunta que este estudio permite responder sólo muy parcialmente, en parte porque la implementación del nuevo diseño curricular se halla aún en una etapa embrionaria. Resulta

significativo sin embargo señalar dos cuestiones. En primer lugar, que los datos estadísticos muestran una tendencia a la reducción del abandono escolar en el nivel medio en los últimos años de gestión. En segundo lugar, que las entrevistas con docentes dejan entrever que ciertos sectores de la docencia podrían estar visualizando el proceso de transformación como un proceso de licuación de la exigencia tradicional de la escuela secundaria. Estas interpretaciones deberán ser consideradas con cuidado en los próximos años, ya que hablan de los límites del currículum para afectar el formato escolar.

En relación directa con las revisiones curriculares del nivel medio y del nivel primario, cabe detenerse también sobre la **evaluación** como dispositivo de política educativa. En ambos niveles se definieron nuevas y precisas orientaciones respecto de las modalidades y criterios para la evaluación y la promoción. Quizás con mayor fuerza en el nivel secundario, las nuevas regulaciones reformulan las concepciones, metodologías y actores involucrados en la evaluación y promoción de los alumnos⁸³. Además de perseguir una mejora de las trayectorias este dispositivo buscó también afectar el funcionamiento tradicional de la escuela, al proponer nuevas modalidades de evaluación –como la autoevaluación de los alumnos- o al romper con el poder solitario de un único docente a cargo de la calificación.

También en esta dimensión es complejo establecer el punto en que estas definiciones han anclado en las prácticas. Si las entrevistas permitieron vislumbrar una tendencia a la disminución del apego de los docentes a la repitencia como estrategia pedagógica, los datos estadísticos muestran que en los hechos se ha producido una reducción considerable de la repitencia en el nivel primario y, como se dijo más arriba, un descenso notable del abandono en el nivel secundario en los últimos años de la gestión.

Queda abierta la pregunta de si las mejoras en el pasaje y retención de los alumnos se ha acompañado de una mejora en los aprendizajes. Los datos sobre la evolución de la calidad educativa son insuficientes para realizar un análisis significativo en este plano. Los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) aplicados en el último año del nivel secundario en los años 2005, 2007 y 2010 muestran que la provincia se mantiene entre las jurisdicciones con mejores resultados. La carencia de evaluaciones nacionales más frecuentes y comparables para poder realizar un seguimiento pormenorizado de esta dimensión no fue suplida por el gobierno provincial.

Un tercer dispositivo de política fuertemente utilizado fue la **capacitación**. Las instancias de formación continua acompañaron, por un lado, a cada una de las grandes políticas (como la revisión curricular en el nivel primario y el nivel medio, la jornada extendida, la alfabetización inicial y las aulas digitales en el nivel primario, entre otras). Así, frente al modelo de cursos dispersos y escasamente regulados que tiende a predominar en las provincias, puede plantearse que en Río Negro la capacitación cobró un sentido particular al sensibilizar, inducir y acompañar los cambios más relevantes que se proponían⁸⁴. De todas formas, cabe mencionar que la provincia no parece haber resuelto aún el dilema de cómo implementar en forma masiva dispositivos continuos, integrales, basados en la escuela y con continua retroalimentación con la práctica, tal como recomienda la literatura especializada en la temática (Terigi, 2007; Veleza, Rivas y Mezzadra, 2011).

⁸³ Nos referimos a la Resolución N° 1000 en el nivel secundario y la N° 2680 en el nivel primario, ambas del año 2008.

⁸⁴ Fuera de estas líneas troncales se diseñaron también líneas más específicas en función de las necesidades emergentes, que no fueron objeto de análisis en este informe.

Una cuestión interesante de mencionar es que, en congruencia con la intensiva introducción de las nuevas tecnologías para el uso pedagógico, una porción significativa de las ofertas de capacitación comenzó a realizarse bajo la modalidad virtual, lo cual manifiesta de por sí cambios sugerentes en las prácticas de los docentes. Más allá de esta impresión, dada la gran multiplicidad de líneas de capacitación y la complejidad inherente que supone dirimir el impacto de este dispositivo, queda abierta la pregunta sobre la medida en la que la capacitación logró modificar la práctica docente.

Otro de los dispositivos que ocupó un lugar importante durante la gestión de Barbeito como parte de la compra y distribución de recursos fue la introducción masiva de **nuevas tecnologías** para el uso pedagógico. Vale subrayar que esta política sobresalió en la comparación interprovincial por su integralidad (ya que contempló no sólo el equipamiento y la conectividad sino la capacitación docente y la designación de los referentes TIC en cada escuela) y por haber adoptado una forma original, la del aula digital móvil, preferida frente al modelo 1 a 1 predominante en el resto del país, para favorecer un uso reflexivo de la herramienta en función de necesidades pedagógicas previamente planificadas (Bilbao y Rivas, 2011).

Al favorecer modificaciones en las relaciones de saber en el aula, propiciar una cierta personalización de la enseñanza y poner en primer plano los intereses y mundos habitados por los niños, este dispositivo apuntó en primera instancia a resquebrajar el formato escolar, pero también a mejorar las trayectorias de los alumnos al apelar a la revisión de las prácticas pedagógicas. Este fue de hecho el caso en la secundaria rural virtual, que ha permitido la retención de alumnos de los parajes aislados bajo un formato casi enteramente basado en las nuevas tecnologías.

Los tenues registros que permitieron los testimonios de los docentes entrevistados y las impresiones de las propias autoridades a cargo de este dispositivo sugieren que todavía hay camino por recorrer. En efecto, estas impresiones permiten entrever que más allá de la estimulante novedad que supuso la incorporación de las aulas digitales para alumnos y los docentes, las metodologías de enseñanza todavía no parecen haber sido conmovidas en la misma medida. La dotación de los recursos constituye un primer paso ineludible, pero queda ahora planteado el desafío –que no es sólo un desafío para Río Negro sino para el sistema educativo argentino en su conjunto– de aprovechar mejor en términos pedagógicos estas nuevas herramientas.

Un dispositivo ligado indirectamente a la **carrera docente**, pero que en realidad optó por salirse de ella, fue la incorporación de nuevos cargos en las escuelas, designados por fuera del Estatuto del Docente. Los talleristas de la jornada extendida, los referentes TIC, las madres cuidadoras, los coordinadores interdisciplinarios, todos estos nuevos perfiles operaron como un mecanismo de intervención muy audaz, que vino a poner en cuestión un componente sagrado del sistema educativo: la designación de los docentes. Con particular fuerza en el nivel primario, la apertura de la escuela a talleristas no docentes estuvo motivada por la intención de cuestionar la pedagogía normalista aún vigente.

El sucinto sondeo cualitativo y diversos testimonios recogidos en notas periodísticas parecieran indicar los importantes riesgos de este dispositivo. En una provincia con fuerte presencia de “idóneos” (docentes sin la titulación requerida) en el nivel medio a raíz de la escasa oferta de formación y los bajos salarios relativos; y en un país con una cultura política clientelar la omisión de las reglas para el nombramiento de los docentes deja abierta la puerta para distorsiones y acusaciones. Esta experiencia permite quizás retener como aprendizaje la importancia de concebir los cambios en la carrera docente procurando mantenerse dentro de los límites que plantean las reglas de juego vigentes.

Por último, la modificación del **tiempo escolar** puede considerarse como un dispositivo novedoso de intervención sobre las prácticas pedagógicas, ya que en la historia del sistema educativo argentino ha presentado una gran estabilidad. En la provincia de Río Negro la política de extensión de la jornada escolar fue concebida como un dispositivo centrado en mejorar los itinerarios escolares de los alumnos, propiciar transformaciones en las prácticas pedagógicas y desestructurar la organización institucional. Los indicadores muestran que en efecto el modelo de expansión del tiempo de exposición al aprendizaje tuvo un impacto significativo sobre las trayectorias escolares, al producirse en las escuelas comprendidas por el programa una notable disminución de la tasa de repitencia.

En el plano del formato escolar las conclusiones son más inciertas y deben ser formuladas con cuidado ya que la experiencia debe aún asentarse. Los testimonios de los docentes insinúan que los cambios en los horarios y espacios, las posibilidades de reuniones para el equipo docente y la modalidad de enseñanza propiciada por el taller habrían producido movimientos en las escuelas. También algunos señalan que en ciertas escuelas la incorporación de talleristas no docentes habría contribuido a reavivar y conmocionar los modos de hacer más naturalizados. No obstante, el impacto de fondo y sistémico de la extensión de la jornada en este plano permanece indeterminado.

Frente a los dispositivos mencionados, la formación docente, la supervisión y la legislación educativa ocuparon un lugar menos significativo como mecanismos de intervención sobre las prácticas pedagógicas. Más allá de los logros concretos de la política educativa de la provincia de Río Negro entre 2005 y 2011, cuestión que no se ha pretendido zanzar y que seguramente continuará manifestándose en los años venideros, esperamos haber contribuido a clarificar las lecciones que arroja este interesante caso de política educativa encabezado por una gestión que concluía por los días en que se cerraba el presente informe.

Entrevistas realizadas

Autoridades del Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro

1. **Aguirrezalba**, Marisa. Directora Provincial de Educación Especial, Ministerio de Educación, Gobierno la Provincia de Río Negro.
2. **Amado**, Mónica. Secretaria Técnica Dirección Provincial de Educación Especial, Ministerio de Educación, Gobierno la Provincia de Río Negro.
3. **Barbeito**, César. Ministro de Educación de la Provincia (julio 2005-agosto 2011), Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
4. **Barragán**, Fernanda. Directora General de Proyectos Especiales y Nuevas Tecnologías, Ministerio de Educación, Gobierno la Provincia de Río Negro.
5. **Bastián**, Andrea. Dirección General de Salud en la Escuela, Ministerio de Educación, Gobierno la Provincia de Río Negro.
6. **Borobia**, Doris. Subsecretaria de Planeamiento y Coordinación de Programas, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
7. **Beacon**, María Cecilia. Secretaria Técnica de la Dirección de Gestión Curricular, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
8. **Calabrese**, Graciela. Directora Provincial de Educación Media, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
9. **Córdoba**, Jaime. Responsable del Área de Alimentación y Nutrición Escolar, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
10. **Cortés**, Roxana. Directora Provincial de Capacitación, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
11. **Felipetti**, Marcela. Subdirectora Provincial de Jardines Maternales Comunitarios, Dirección Provincial de Nivel Inicial, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
12. **Gramajo**, Leticia. Dirección General de Comunicación Institucional, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
13. **Leonardo**, Cristina. Directora de Diagnóstico y Programación de la Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
14. **Maas**, Hilda. Directora Provincial de Nivel Inicial, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
15. **Marinozzi**, Ana. Directora Provincial de Nivel Primario, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

16. **Martín**, Mónica. Dirección General de Coordinación y Ejecución de Programas, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
17. **Martinera**, María Laura. Subsecretaria de Administración y Finanzas, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
18. **Minor**, Sandra. Directora del Plan de Lectura y del Programa Suená Música, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
19. **Nakandakare**, Norma. Subsecretaria de Educación entre julio de 2005 y agosto de 2011. Ministra de Educación de agosto a diciembre de 2011, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
20. **Novillo Pinto**, Andrea. Subsecretaria de Coordinación Pedagógica, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
21. **Lini**, María Pía. Coordinadora del Programa de Jornada Extendida, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
22. **Pulguini**, María Rosa. Directora del Programa de Transporte Escolar y Coordinadora de los Juegos Intercolegiales Rionegrinos, Ministerio de Educación, Gobierno de la provincia de Río Negro.
23. **Scalesa**, Renata. Directora General de Coordinación y Ejecución de Programas, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
24. **Torres**, Mario. Director Provincial de Nivel Superior, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
25. **Tosi**, Mirta. Directora Provincial de Educación Primaria, Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.
26. **Vercellino**, Soledad. Dirección Provincial de Educación Primaria, Ministerio de Educación, Gobierno de la provincia de Río Negro.

Actores políticos

1. **Diéguez**, Susana. Diputada Provincial del Frente para la Victoria, Provincia de Río Negro.
2. **Caram**, Pedro. Periodista del Diario de Río Negro.
3. **García**, María Inés. Legisladora, Presidenta de la Comisión Educación, Unión Cívica Radical (UCR).
4. **Gattas**, Humberto. Periodista, agencia ADN Río Negro.
5. **Georgetti**, Esteban. Presidente de la Fundación Creando Futuro.
6. **Giménez**, Graciela. Directora General de Asuntos Académicos, Universidad Nacional de Río Negro.

7. **Horne**, Silvia. Diputada Provincial del Frente para la Victoria, Provincia de Río Negro.
8. **Mango**, Marcelo. Secretario General de la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER) (2010-2011).
9. **Nervi**, Marcelo. Secretario General de la Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER) (2007-2010).
10. **Pecollo**, Periodista Diario Río Negro.
11. **Posse**, Susana. Especialista del área de Política Educativa de la Universidad Nacional del Comahue. Provincia de Río Negro.
12. **Reyes**, Facundo. Presidente del Centro de Estudiantes de la Universidad Nacional del Comahue. Provincia de Río Negro.
13. **Rulli**, Roberto. Ex ministro de Educación (1991-1994), Ministerio de Educación, Gobierno de la Provincia de Río Negro.

Actores de las escuelas

Se realizaron en total 21 entrevistas con supervisores, directores, docentes y otros actores del sistema educativo, de los niveles inicial, primario y secundario de diferentes regiones (rurales, céntricas y periféricas). En el siguiente cuadro se resumen las cantidades según tipos de actores y niveles educativos:

	Nivel inicial	Nivel primario	Nivel secundario	Total
Supervisores	1	2	2	5
Directores	1	2	4	7
Docentes	2	1	2	5
Otros actores	1*	3**	2***	5
Total	5	8	10	23

* Promotora Jardín Comunitario.

** Referente Tic, Tallerista Jornada Extendida y Referente Pedagógico.

*** Coordinador Interdisciplinario y Coordinador Cem Rural.

Bibliografía

Baquero, R. y Terigi, F.: "En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar", en: Dossier *Apuntes pedagógicos* UTE/ CTERA, Buenos Aires, 1996.

Baquero, R; Diker, G. y Frigerio, G.: *Las formas de lo escolar*, Del Estante Editorial, Buenos Aires, 2007.

Bilbao, R. y Rivas, A., "Las provincias y las TIC: avances y dilemas de política educativa", *Documento de Trabajo* N°76, CIPPEC, Buenos Aires, 2011.

CIPPEC, *Estudio para la implementación de una política nacional de extensión de la jornada escolar a diez años*, mimeo, 2010.

Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), sobre información de gasto educativo y salario docente proporcionada por las provincias, Ministerio de Educación de la Nación, años 1991 a 2010. Consultar: <http://www.me.gov.ar/cgecse/>

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Consultar: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), *Estudio nacional de evaluación y consideraciones conceptuales, Educación Primaria/Educación Secundaria*, Operativo Nacional de Evaluación (ONE) 2007, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2007

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), *Aspectos conceptuales y resultados nacionales*, Operativo Nacional de Evaluación (ONE), Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2005

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), *Relevamiento Anual de Matrícula y cargos*, Ministerio de Educación de la Nación, años 1994 a 2010.

Fagerling, I. y Saha, L.: *Educational and national development. Comparative perspective*, Pergamon Press, Oxford, 1983.

Fullan, M., *The Challenge of School Change: A Collection of Articles*, SLPD, London, 1997.

Fullan, M., *The New Meaning of Educational Change*, Cassell, London, 1991.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas años 1980, 1991, 2001 y 2010. Consultar: <http://www.indec.gov.ar/>

Luci, F.: *Las provincias educativas. Estudio comparado sobre el Estado, el poder y la educación en las 24 provincias argentinas*. Provincia de Río Negro, CIPPEC, Buenos Aires, 2003.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, Programa Suenas Música, 2011.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, Anuario 2010, 2010.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, 2010. Información proporcionada por la provincia para este estudio.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, "El Deporte como parte fundamental de la educación integral", Suplemento informativo *Foco Educativo*, N° 44, Viedma, octubre de 2010.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, Suplemento informativo *Foco Educativo*, N° 41, Viedma, septiembre de 2010.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, Editorial, Suplemento informativo *Foco Educativo*, N° 35, junio de 2010.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, “Con los chicos a la escuela”, Suplemento informativo *Foco Educativo*, N° 31, Viedma, abril de 2010.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, “La legitimidad que otorga la participación”, Suplemento informativo *Foco Educativo*, N° 12, Viedma, abril de 2008.

Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro, Diseño Curricular Ciclo Básico de la Educación Rionegrina, Consejo Provincial de Educación.

Morasso, M. del C.: *Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano*, UNICEF, Buenos Aires, 2005.

Oyola, C. (director): *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 1998.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH) 2010: Desarrollo Humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*, Buenos Aires, 2010.

Rivas, A. Memo de Educación para el futuro Presidente/a y sus Ministros, CIPPEC, Buenos Aires, 2011

Rivas, A. et. al., “Los estados provinciales frente a las brechas socio-educativas. Una sociología política de las desigualdades educativas en las provincias argentinas”, *Documento de Trabajo* N° 4, CIPPEC, Buenos Aires, 2004.

Terigi, F., *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*, GTD-PREAL, Montevideo, 2007.

Veleda, C. y Batiuk, V.: *Normativas, reglamentaciones y criterios escolares y docentes en la definición de la evaluación y promoción en el nivel EGB 1 y 2/primario*, FOPIIE/Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, 2009

Veleda, C; Rivas, A. y Mezzadra, F.: *La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina*, CIPPEC, UNICEF, Embajada de Finlandia, Buenos Aires, 2011.

Viñao, A., *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Morata, Madrid, 2002.

Acerca de las autoras

Cecilia Veleda: coordinadora del Programa de Educación de CIPPEC. Doctora en Sociología de la Educación, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París. Magíster en Ciencias de la Educación, Universidad de París V. Es co-titular de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella. Fue profesora de Política Educacional de la Universidad Nacional de Quilmes y consultora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO).

Florencia Mezzadra: coordinadora del Programa de Educación de CIPPEC. Licenciada en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Magíster en Política Educativa Comparada, Universidad de Harvard. Ha sido consultora del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y Profesora ayudante, UTDT. Como Coordinadora en CIPPEC, trabajó con UNICEF, con el Ministerio de Educación de la Nación y con diferentes gobiernos provinciales.

Julia Coria: investigadora del Programa de Educación de CIPPEC y miembro de la línea de Evaluación y Seguimiento del Programa Conectar Igualdad y del Programa Derechos Humanos y Educación de la Dirección de cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; Magíster y Especialista en Educación, Universidad de San Andrés. Fue becaria de CONICET (2004 a 2009). Ha sido consultora del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO) y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa entre otros. Fue ayudante de primera en la materias Sociología de la Educación y Sociología General de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Martín Scasso y Magalí Coppo colaboraron en la elaboración de este documento.

Este documento se realizó en el marco del proyecto *Balances de gestiones educativas provinciales*, dirigido por Axel Rivas, Director del Programa de Educación de CIPPEC.

El **Programa de Educación de CIPPEC** trabaja para fortalecer al Estado nacional y a los Estados provinciales en su relación con la sociedad civil y en sus capacidades institucionales para desarrollar políticas educativas que mejoren la equidad y la calidad, haciendo de la educación un medio fundamental de transformación social.

Para citar este documento: Veleda, C., Mezzadra, F. y Coria, J. (2012). Balance de la gestión educativa de la provincia de Río Negro. 2005-2011, *Documento de Trabajo N°85*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por el Ministerio de Educación de la Provincia de Río Negro.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

[illegible]

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico**, e **Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.