



Universidad Nacional del Comahue Centro Universitario Regional  
Zona Atlántica

Licenciatura en Ciencias Políticas

**Tesis: “Análisis de La Nueva Ley Orgánica de  
Educación en la Provincia de Río Negro en el período  
2011-2012”**

Alumnas: Paula Priscila Araya y Carla Agustina Supervielle  
Brouques

Directora: Mgter Sandra Poliszuk (UNCO-CURZA)

Viedma, Noviembre 2018

## Índice

Introducción .....	1
Objetivo de la investigación .....	2
Antecedentes del Tema o Estado del Arte .....	3
Metodología .....	5
Presentación de la investigación .....	9
PARTE I .....	11
“Entre el marco teórico y el Contexto Histórico” .....	11
Capítulo I: Estado, Actores y Política Pública .....	12
Marco Teórico .....	12
Capítulo II: La Educación en Rio Negro desde 1983 al 2011 .....	20
PARTE II .....	28
Contexto de formulación de la Ley Orgánica de Educación Nº 4819 de la provincia de Rio Negro en el período 2011-2012 .....	28
Capítulo III: Actores de la formulación .....	29
Algunas consideraciones iniciales .....	29
Gobierno Provincial .....	30
UnTER: .....	33
Diarios Rio Negro y Agencia Digital Noticias .....	38
Capítulo IV: “Actores, Intereses y Estrategias” .....	43
Puntos de partida .....	43
Intereses y estrategias de los diversos actores en torno a la formulación .....	47
Representantes, debates y conflictos: .....	61
Elección de representantes: .....	61
Inicio del debate .....	64
Debate, conflicto y medios .....	70
PARTE III “El contexto de sanción de .....	73
La Ley Orgánica de Educación 4819” .....	73
Capítulo V: Comisiones legislativas .....	74
1- Actores de la sanción .....	74
2- Interés, estrategia y posición de los diversos actores en torno a la sanción. .	76
3- Ley en comisión .....	82
4- Debate legislativo .....	85

Conclusión.....	95
Bibliografía.....	102
Análisis Documental.....	105
Fuentes Periodísticas: .....	105

### **Dedicatoria:**

A mi abuela Rosa quien con su amor, guía y apoyo supo enseñarme a confiar en mi misma, a luchar por mis sueños y a nunca rendirme.

A mi compañero de vida, Santiago por todo el apoyo y amor que me brindo a lo largo de toda la carrera, por no dejarme caer y siempre motivarme a cumplir mis metas.

A mis amados hijos Martin Y Joaquín por acompañarme en este proceso desde antes de nacer, por ser mi fuente de motivación e inspiración para no detenerme.

### **Agradecimientos:**

En primer lugar quiero agradecer a mi compañera de tesis y nueva amiga, Paula, por acompañarme en esta loca aventura que fue la realización de nuestra tesis, gracias por tanto.

A todos aquellos que contribuyeron en la realización de este trabajo, al Licenciado Franco Consiglio por todo el apoyo y acompañamiento brindado en todo momento y a mis compañeros de Fuerza Viedma por toda la ayuda brindada en este camino.

Especialmente a nuestra Directora de Tesis, Sandra Poliszuk por su guía, comprensión y valiosos consejos a lo largo de todo el proceso de investigación.

Del mismo modo me gustaría agradecer a los entrevistados que con su testimonio permitieron la elaboración de este trabajo.

Por último, agradezco a mi hermana de corazón, Luisina Schvind, por estar siempre y alentarme cada día a realizar mis sueños.

Carla Supervielle Brouques.

## **Dedicatoria**

A mi esposo Guillermo Mieres por todo el respaldo y el esfuerzo que realizó, para que yo pudiera terminar la carrera y estudiar a distancia; a Candela mi hija mayor por su apoyo incondicional en momentos difíciles y hace un año a mi pequeña hijita Santina; a ellos todo este esfuerzo por su incondicionalidad de amor. A mis sobrinos, para que no aflojen, estudien y sepan que si uno se lo propone, sí, es posible.

## **Agradecimientos**

A Dios, por darme la fuerza y valentía para poder concluir con esta etapa. A mis padres Rosita y Ernesto que fueron los que no dudaron cuando decidí estudiar. A mis hermanos Claudio, Claudia, Pablo y Natanael que siempre me han acompañado. A los tíos y tías Fredy, Pao, Violeta y Claudia por cuidar de Cande y Santi. A mis amigos del alma Rubén Curiqueo, Viviana Linares, sus hijitos Aiviñ y Calen; por brindarme un hogar de manera incondicional con todo lo que ello significa. Al profesor Hugo Villca que en el momento más difícil de mi vida me animó a seguir. A nuestra directora de tesis Sandra Poliszuk que nos aceptó, creyó y se ha esforzado muchísimo a pesar de las circunstancias. Y por último a mi compañera y nueva amiga que me regalo este camino, el alma mater de la tesis, Carla Supervielle Brouques que me encontró y a partir de ese momento logró, lo que se presentaba como imposible. Tu decisión, dedicación, esfuerzo forjaron y marcaron el camino de que, sí es posible, si puedes creer...

## **Resumen**

El propósito general de esta investigación fue analizar las etapas de formulación y sanción de la Ley Orgánica de Educación de la provincia de Río Negro durante el periodo 2011-2012. Dicha Ley es la matriz que orienta al sistema educativo provincial, por eso, nos propusimos indagar sobre qué intereses y estrategias guiaron a los diferentes actores que participaron en ambas etapas. Esta tesis se inscribe en los estudios sobre políticas públicas que ponen el acento en el análisis estratégico y las relaciones entre actores e instituciones, la cual se complementa con aportes de la comunicación política. La metodología fue de tipo cualitativa permitiendo un abordaje interpretativo, que sirvió para estudiar la trama de las relaciones entre el Estado y los diversos actores tanto sociales como estatales de incumbencia.

## **Abstract**

The general purpose of this research was to analyze the stages of formulation and sanction of the Organic Law of Education of the province of Río Negro during the period 2011-2012. This law is the matrix that guides the Provincial education system, so we set out to investigate what interests and strategies guided the different actors that participated in both stages. This thesis is part of the studies on public policies that emphasize strategic analysis and the relationships between actors and institutions, which is complemented by contributions from political communication; the methodology was of qualitative type allowing an interpretative approach,

which served to study the plot of the relations between the State and the various social and state actors of concern.

## Introducción

La presente investigación corresponde a la Tesis final de Grado de la carrera Licenciatura en Ciencias Políticas con orientación en análisis de Políticas Públicas. El propósito general de esta investigación es analizar los actores, intereses y las estrategias que se visualizan en el proceso de Formulación y Sanción de la Nueva Ley Orgánica de Educación N° 4819, que se desarrolla en el marco del proceso de redemocratización educativa en la provincia de Río Negro en el periodo 2011-2012.

El tema de investigación surge de la necesidad de conocer cómo fue creada la Ley Orgánica de Educación N°4819, matriz legal del sistema educativo rionegrino. Nos interesa saber de qué manera los diferentes actores sociales, políticos y gubernamentales influyeron y enriquecieron los diferentes debates, que se realizaron en la provincia de Río Negro, en torno a la Ley, identificando las estrategias (alianzas, confrontaciones o cooptaciones) que desplegaron en pos de sus intereses.

Para nuestro trabajo utilizaremos información obtenida de los medios de comunicación locales, especialmente, del Diario Río Negro y la de Agencia Digital Noticias (ADN), comprendiéndolos como actores decisivos dentro del sistema político, de cuyas publicaciones surgieron interrogantes que dan origen a nuestra investigación, a los que intentamos dar respuesta: ¿La Ley Orgánica de educación de Río Negro, Ley N° 4819, fue producto de un debate participativo o un mero arreglo político?, ¿Cómo fue el proceso de formulación y sanción de la Ley Orgánica de Educación N° 4819 de la

provincia de Río Negro en el período 2011- 2012?, ¿Cuáles fueron las condiciones de producción del debate?, ¿Qué actores participaron y cuáles fueron sus intereses y estrategias en este proceso? ¿En qué medida los debates (si los hubo) reflejan los intereses de los actores involucrados? ¿En la dinámica del debate surgieron alianzas y/o confrontaciones y/o cooptaciones?

### **Objetivo de la investigación**

El objetivo que guía nuestro trabajo es analizar e indagar los intereses y estrategias de los distintos actores involucrados en la formulación y sanción de la Ley Orgánica de educación, Ley N° 4819, de la Provincia de Río Negro en el periodo 2011-2012.

Para dar respuesta a ello, planteamos objetivos específicos donde nos proponemos describir las etapas de formulación y sanción de la Ley N°4819 de la provincia de Río Negro, identificar a los distintos actores que se visibilizan en estos procesos teniendo en cuenta el contexto y las condiciones de producción del debate en torno a la propuesta, y por último analizaremos como los intereses y estrategias de estos actores operaron en el proceso de formulación y sanción de la Ley Orgánica de Educación N°4819 de la Provincia de Río Negro en el periodo 2001- 2012 y las principales tensiones que surgieron en este periodo.

## Antecedentes del Tema o Estado del Arte

Como nuestro objeto de estudio es el proceso de formulación y sanción de una Ley reciente, no hemos encontrado trabajos que analicen dicha temática. Pero encontramos investigaciones sobre políticas educativas rionegrinas que son de gran aporte para describir el contexto previo a la Ley N° 4819.

Entre los trabajos que consideramos más importantes respecto del análisis de una política pública y que tuvimos en cuenta en el desarrollo de esta investigación se encuentran los siguientes:

“Innovaciones Educativas: Entre las políticas públicas y la práctica educativa” coordinado por Carlos Oyola; el libro presenta una serie de estudios sobre políticas públicas educativas realizados por diversos investigadores del CURZA. De dicha obra nos interesa el análisis propuesto sobre la Ley N° 2444 como antecesora de la Ley N° 4819.

Otras investigaciones que nos aportan datos relevantes para el análisis de la influencia del contexto social político y económico sobre una Ley en vigencia es el trabajo que Mario Aliani realizó junto a Osvaldo Alonso y Daniel Welschinger, que se titula “Política Educativa: Entre las crisis y el Ajuste Fiscal: El caso de la Provincia de Río Negro, Argentina (1991-1999)”. En este texto podemos visibilizar como intervienen las variables financieras y fiscales durante los años de la implementación de la reforma. De este trabajo se destacan especialmente los apartados denominados: “Las consecuencias para la política educativa: segmentación, fragmentación, privatización...” que plantea los efectos de las políticas neoliberales en la educación rionegrina; y “Actores Sociales: Sus estrategias” que proponen una caracterización de los actores involucrados en las instancias performativa y formativa de las

políticas de racionalización del sistema educativo de la provincia de Río Negro, así como también intentan particularizar las estrategias que estos desarrollan.

Otro texto de gran importancia para delinear el contexto que rodeó la antigua Ley Orgánica de educación es el de Pablo Pérez Chiteri y Daniel Welschinger, que se titula "Origen y evolución de la Educación en Río Negro: una perspectiva educacional". En este trabajo podemos observar el origen y evolución del sistema educativo rionegrino, que se constituye con la sanción de la primera Ley Orgánica de Educación rionegrina bajo el N° 227, el 30 de septiembre de 1961. Del mismo nos concierne el período que comienza luego del retorno de la democracia, a partir de 1983, que tiene como manifestaciones más importantes en el campo educativo la reforma de la Constitución Provincial, sancionada el 3 de junio de 1988 y la nueva Ley Orgánica de Educación que se sancionó en 1992 con el N° 2444. De dicho período nos interesa visualizar el contexto en el que surge la antigua Ley Orgánica de educación y los efectos de las políticas neoliberales sobre esta.

Siguiendo la tarea de contextualizar el surgimiento y desarrollo de la Ley N°2444, antecesora a la Ley N°4819, nos encontramos con el trabajo de Osvaldo Alonso, "Gobernabilidad, democracia y educación". Del mismo nos importa el apartado "Universo interpretativo y posicionamientos de los actores", que evidencia a los principales actores del sistema educativo y el posicionamiento que adoptan ante la reformulación, por la aplicación de política neoliberales, de los principios que organizan al sistema educativo rionegrino.

Siguiendo este lineamiento histórico podemos encontrar el texto de Pablo Bereau y Miguel Franco titulado "Política educativa con eje en la

participación. El caso de Río Negro en la década de los noventa". De este trabajo, nos interesa destacar su análisis sobre los procesos de descentralización de la educación desde la mirada de los protagonistas.

## Metodología

Para cumplir el objetivo propuesto en esta investigación hemos optado por utilizar la metodología cualitativa; en este sentido, la finalidad que orienta este trabajo es conocer a los diferentes actores, las diferentes estrategias y los diferentes intereses que intervinieron en el proceso de formulación y sanción de la Ley Orgánica de Educación N° 4819 en la provincia de Río Negro durante el periodo 2011- 2012.

El estudio realizado fue de tipo exploratorio, descriptivo y comprensivo, y se configura como una aproximación a un tema que aún no ha sido suficientemente estudiado.

La investigación se desarrolló en el marco de un diseño flexible que fue utilizado como guía para el ingreso al campo y estuvo abierto a revisiones y cambios que fueron surgiendo en la interacción con los informantes.

Las técnicas de recolección de datos utilizadas en nuestro trabajo fueron las siguientes:

- Entrevistas semiestructuradas a los informantes que participaron en los procesos de formulación y sanción de la Ley Orgánica de Educación rionegrina durante el periodo 2011-2012.

Se entrevistaron a siete informantes claves: Susana Diéguez,<sup>1</sup> Legisladora del FPV, Héctor Roncallo y Marcelo Nervi, Ex Secretarios General de UnTER<sup>2</sup>, Esther Pérez y Pamela Bueno, representante padres<sup>3</sup> de los consejos escolares de Viedma y Roca. Respectivamente; Carla Ríos y Dora Peña, representantes alumnas<sup>4</sup> de Viedma y General Roca, respectivamente.

- Buceo y análisis de documentación que consideremos relevante para la temática abordada.
- Seguimiento periodístico y análisis de noticias en los diarios *Río Negro* y *ADN*. Se realizó un relevamiento periodístico que abarcó desde el 1 de noviembre del 2011 al 30 de diciembre del 2012.

Se trabajó con dos tipos de fuentes de datos: a) Primarias y b) Secundarias.

Las Fuentes Primarias fueron las entrevistas a los informantes clave que participaron en los procesos de formulación y sanción de la Ley.

Las Fuentes Secundarias utilizadas fueron los documentos y noticias que conformaron un corpus compuesto por: el proyecto de Ley, los documentos brindados desde el Ministerio de Educación de Río Negro y las noticias de los diarios *Río Negro* y *ADN* recopiladas que sumaron un total de 75 piezas periodísticas. Cabe destacar que en un principio nuestra intención fue recuperar los debates organizados por el Gobierno Provincial a lo largo

---

<sup>1</sup> Quien presentó el proyecto de la Nueva Ley orgánica al Poder legislativo.

<sup>2</sup> Fueron los mayores críticos al Gobierno por la falta de tiempo para un debate real, por la elección del representante de los padres, y a la Secretaria Provincial de UnTER por la postura complaciente ante el Gobierno provincial.

<sup>3</sup> A fin de resguardar la identidad de los estudiantes y padres entrevistados se ha decidido sustituir su nombre y apellido real por uno de fantasía.

<sup>4</sup> A fin de resguardar la identidad de los estudiantes y padres entrevistados se ha decidido sustituir su nombre y apellido real por uno de fantasía.

de toda la provincia, sin embargo, esos documentos nunca nos fueron brindados, aun cuando hemos presentado varias notas en el Ministerio de Educación para acceder a ellos (ver Anexo 1). Frente a esta imposibilidad, nuestro interés se centró en reconstruir, en parte, los debates desde la perspectiva de la información publicada en los diferentes medios locales. Pero teniendo particular atención a los de las ciudades de Viedma y Roca, porque consideramos que fue allí donde hubo mayor visibilización de los posicionamientos y la dinámica de los diferentes sectores de la sociedad. Y, por otra parte, poniendo en foco de análisis las operaciones de selección, énfasis, jerarquización y omisión informativa de los medios, como actores relevantes de la producción simbólica del tema abordado, y no meros intermediarios que reflejan la "realidad".

El proceso de la investigación fue diseñado en distintos momentos cuyo orden no necesariamente fue correlativo, pero que se presenta a continuación a los efectos de dar una idea del orden de trabajo:

En primer lugar, se seleccionaron y analizaron datos secundarios provenientes de la prensa escrita, documentos, leyes, documentos oficiales y debates parlamentarios que se usaron para construir una matriz de datos.

Luego del procesamiento de la información secundaria se establecieron criterios de selección de los diferentes informantes clave entre los actores intervinientes (Gobierno Provincial, legisladores oficiales y opositores, ministerio de educación, sindicatos, comunidad educativa "docentes, alumnos, padres"); a quienes se entrevistaron para producir datos primarios.

Se construyó una guía para la obtención de los datos primarios a través de las entrevistas semiestructuradas.

En un primer nivel de análisis se procesó la información obtenida mediante fuentes secundarias y fuentes primarias, se realizaron algunas conclusiones provisionales y se ordenaron las primeras categorizaciones provenientes de las unidades de información.

En un segundo nivel de análisis se establecieron comparaciones y se seleccionaron las categorías más significativas en referencia a los ejes de análisis del objeto de estudio. Se agruparon y relacionaron para finalmente estudiarlas e interpretarlas.

La población de análisis fueron los diferentes actores que intervinieron en el proceso de formulación y sanción de la Ley Orgánica de Educación N° 4819 en la provincia de Río Negro. Con relación a la muestra, de tipo no probabilístico o intencional, se fue construyendo de manera progresiva, y fueron elegidos de acuerdo a la necesidad de información requerida para comprender los distintos posicionamientos de los actores involucrados en la formulación, debate y sanción de la mencionada Ley.

## **Presentación de la investigación**

Este trabajo ha sido estructurado en cuatro partes, para brindar una mejor esquematización de la información.

La parte I, llamada "Entre el marco teórico y el Contexto Histórico" está formada por el capítulo 1, denominado "Estado, Actores y Política Pública". Aquí se abordan los conceptos teóricos que brindan sustento académico a la investigación. Mientras que en el capítulo 2 observamos las diferentes políticas que enmarcaron la educación entre 1983-2011, llamado "La Educación en Rio Negro desde 1983 al 2011".

La parte II se denomina "Contexto de formulación de la Ley Orgánica de educación 4819 de la provincia de Rio Negro en el periodo 2011-2012". En el capítulo 3, llamado "Actores de la formulación" realizamos una descripción de los actores sociales y estatales que se visibilizan en el proceso de formulación de la Ley Orgánica de Educación 4819 de la provincia de Rio Negro en el periodo 2011-2012. En el capítulo 4, denominado "Actores, intereses y estrategias", analizamos los intereses y estrategias que desarrollan los diferentes actores en la etapa de formulación de la Ley de Orgánica Educación 4819, de la provincia de Rio Negro en el periodo 2011-2012.

La parte III, titulada "El contexto de sanción de la Ley Orgánica de Educación 4819", cuenta con el capítulo 5, denominado "comisiones legislativas" donde realizamos la descripción y análisis de las reuniones de las comisión legislativas que trataron el anteproyecto de Ley, previo al

debate parlamentario donde fue sancionada la Ley Orgánica de Educación de la provincia de Rio Negro, en el periodo 2011-2012 Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, la bibliografía y los anexos correspondientes.

## PARTE I

### **“Entre el marco teórico y el Contexto Histórico”**

## Capítulo I: Estado, Actores y Política Pública

### Marco Teórico

Para el desarrollo de nuestra investigación planteamos un marco teórico que brinde claridad conceptual y sustento académico a nuestro trabajo.

Consideramos de suma importancia la adopción de unidades conceptuales donde se pueda visibilizar complementariedad entre el Estado y la sociedad civil. La relación entre estos conceptos es estrecha e interdependiente, donde el Estado no aparece como el único decisor e interventor. Son diversos los actores políticos, económicos y sociales que interactúan, limitan sus posiciones discursivas y elaboran sus representaciones. Así entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores como "arena política". (Oszlack, O'Donnell 1981) Así, el Estado constituye un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. (Oszlack, 1997) En este sentido, el Estado es producto de un arduo proceso de construcción social, signado por un sinfín de problemas y desafíos propios del mismo. Estos problemas forman parte de una agenda en constante definición, lo que provoca la adopción de posiciones y la movilización de recursos por parte de los diferentes actores con miras a su resolución. De

esta manera, podemos establecer que el Estado actúa como área de negociación y conflicto, un espacio donde confluyen los intereses que conforman la agenda social, sujeto a tensiones constantes. Y donde cada sector social al momento de negociar en el ámbito político intentará imponer sus intereses. (Zeller, 2007).

Partiendo de dicha visión del Estado, un concepto que resulta de importancia es el de Políticas Públicas, que ocupan un lugar privilegiado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil. Estas pueden ser definidas como un conjunto de decisiones que se orientan a impactar en el ámbito social, formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad, apareciendo en la realidad como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen. (Martínez Nogueira, 1997). En este sentido, hay que tener en cuenta que las necesidades y demandas de la sociedad civil hacia el Estado son siempre mayores a las capacidades y recursos disponibles. Por lo que es importante tener en cuenta el proceso por el cual dichas necesidades y demandas se convierten en "cuestiones". La "cuestión", a diferencia de los problemas "...son las necesidades o demandas que ciertas clases, facciones de clases, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados promueven y logran incorporar a la agenda de problemas socialmente vigentes". (Oszlack y O'Donnell, 1995: 110)

Con respecto al diseño de la agenda, Tamayo Sáez expresa que existen dos tipos de agenda, una "agenda sistémica", la cual define como al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado; y una agenda denominada "agenda institucional o agenda política", que se configura a partir de que los directores públicos consideran

prioritarios el tratamiento de algunos problemas que se encuentran en la agenda sistémica. (Tamayo Sáez, 1997: 289)

Así mismo, resulta importante destacar que el Estado es un actor, en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión, que toma posición (Oszlak, O'Donnell, 1981), es decir, decide intervenir con la intención de resolver dicha cuestión que se plantea como problemática. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente; de hecho suele ser todo lo contrario.

Una vez identificada la cuestión comienza el proceso de elaboración de una política pública, en respuesta a dicha cuestión. Entendemos la política pública como *"...el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios"*. (Tamayo Sáez, 1997: 261)

. La primera etapa de una política pública es su formulación que incluye el establecimiento de las metas y los objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos, alternativa, para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y finalmente la selección de una opción o una combinación de ellas (Tomayo Saez, 1997:292).

En una segunda instancia que atraviesa la política pública es la sanción que implica un momento de decisión que distribuye

responsabilidades, capacidades y recursos para su futura implementación (Zeller, 2007).

En este aspecto es importante observar la relación entre los tres poderes del Estado democrático en la formulación y sanción de las políticas estatales. Además hay que considerar los diferentes actores, con diferentes estrategias o posturas que participan en estas etapas.

Por último, debemos tener en cuenta que las políticas públicas se hallan sujetas a tensiones externas de determinados grupos de interés, los cuales se definen como un conjunto de diversos grupos y mecanismos de intermediación de intereses que pueden tener incidencia en los procesos de elaboración e implementación de las políticas. Con esto queremos afirmar que se debe tomar a la política pública desde un enfoque relacional, entendiendo a esto como aquel corpus analítico que interpreta el contenido y la dinámica de las políticas públicas como resultado de la interacción entre actores relevantes, sean estos del Estado, la sociedad o el sistema internacional. (Repetto, 2001)

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto resulta necesario definir qué se entiende por "Actores" desde esta perspectiva teórica: los mismos son clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder.

En este sentido, resulta conveniente enriquecer dicha definición con lo expresado por la Dra. Ester García Sánchez, la cual define al Actor (colectivo) como aquella entidad cuyos miembros están integrados en torno a similares —o, al menos, convergentes— intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema, que cuenta con cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos

internos, que tiene los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada. lo que le identifica y diferencia frente al resto y a la que, por tanto, se le puede atribuir alguna responsabilidad por sus decisiones y/o actuaciones. (García Sanchez, 2007)

En otras palabras, un actor es una unidad de decisión-acción responsable.

Carlos La Serna y José Antonio Gomiz Gomiz (2002), plantean una clasificación de los actores:

1) Actores sociales: provienen de la sociedad civil, entre ellos: corporativos que pueden ser corporaciones económicas (empresarias o sindicales) o corporaciones superestructurales (por ejemplo la iglesia); políticos, básicamente los partidos políticos.

2) Actores estatales: son aquellos insertos en la estructura funcional del Estado. Sus prácticas pueden caracterizarse en relación a la vinculación con la sociedad civil: desde la autonomía total, la autonomía relativa, la captura, la autonomía enraizada, los anillos burocráticos. También según los intereses que asuman: defensa de intereses generales; defensa de intereses sectoriales (dominantes, subordinados, clientelares); defensa de intereses propios. (La Serna y Gomiz Gomiz, 2002)

Para describir los medios de comunicación como un actor político, usaremos la definición de Borrat (1989) que considera que los medios de comunicación, son actores colectivos capaces de afectar en proceso de toma de decisiones en el sistema político.

Eilders señala que restringir el papel de los medios a su función de "diseminadores de información" no sólo es una descripción deficiente, sino que también implica distorsionar y subestimar el "rol activo" de los medios en

la formación de la opinión pública y en el desarrollo del proceso político. La autora afirma que los medios son actores políticos con intereses genuinos, que persiguen la repercusión de sus opiniones sobre la audiencia y sobre el sistema político, y buscan influir sobre las agendas y las actitudes de los ciudadanos (Bernadette, 2015).

Por su parte, Kircher define la prensa escrita como un actor político que no es sólo un mediador entre la sociedad civil y el Estado, sino que “construye representaciones del poder y la sociedad en cuyo espacio interviene”. En dicho espacio se relaciona con actores y fuerzas políticas en un universo de interacciones donde es inevitable que surjan conflictos (Bernadete, 2015).

Para identificar el interés de los actores partiremos de noción de interés que propone Bourdieu. Para esto es necesario vincularla, aunque brevemente, con los conceptos de campo, capital y posiciones. Desde la perspectiva de Bourdieu, en todo campo hay un capital que se distribuye desigualmente lo que genera posiciones diferentes, a las que están asociados intereses diferentes y por los cuales se lucha porque tienen valor en ese campo. En sentido sincrónico todo campo es un estado de la distribución de capital específico que allí está en juego.

La noción de interés en Bourdieu tiene una doble dimensión: por un lado, hay un interés que él llama genérico para el cual usa la noción de *illusio*: es la creencia colectiva del valor de lo que se juega en un campo y que hace luchar por algo a todos los agentes que integran ese campo. Es el consenso previo que hay en el campo, para que haya lucha es necesario que haya un consenso previo, y ese acuerdo que une a todos es la *illusio*.

La otra dimensión de esta noción es el interés que diferencia a cada agente por la posición que ocupa dentro del campo. Es decir que quienes ocupan una posición dominante tienen interés en mantener su dominación, mientras que los que ocupan las posiciones dominadas tienen interés en cambiar su posición. Por eso los que ocupan las posiciones dominantes de un campo son más susceptibles de poner en marcha estrategias de ortodoxia y los que ocupan posiciones dominadas susceptibles de poner en marcha estrategias de cambio. Estos intereses son intereses específicos ligados a las posiciones relativas en el campo y por lo tanto son intereses objetivos (Gutierrez, 2007).

Con la noción de "estrategia", el autor no hace referencia a la prosecución intencional y planificada de fines calculados, sino al desarrollo activo de líneas objetivamente orientadas que obedecen a regularidades y forman configuraciones coherentes y socialmente inteligibles, es decir, comprensibles y explicables, habida cuenta de las condiciones sociales externas e incorporadas por quienes producen las prácticas:

"...La teoría de la acción que propongo (con la noción de *habitus*) equivale a decir que la mayor parte de las acciones humanas tienen por principio algo completamente distinto a la intención, es decir disposiciones adquiridas que hacen que la acción pueda y deba ser interpretada como orientada hacia tal o cual fin, sin que uno pueda plantear sin embargo que haya tenido por principio la búsqueda consciente de este fin [...] el jugador, que ha interiorizado profundamente las regularidades de un juego hace lo que es necesario hacer en el momento en que es necesario hacerlo, sin tener necesidad de plantear explícitamente por fin lo que hay que hacer. No tiene necesidad de saber conscientemente lo que hace para hacerlo y menos todavía plantearse explícitamente el problema (salvo en algunas situaciones críticas) de saber explícitamente lo que los otros pueden hacer a su turno, como lo deja creer la visión de jugadores de ajedrez o de bridge que ciertos economistas

(sobre todo cuando se arman de la teoría de los juegos) prestan a los agentes".  
(Bourdieu, 1994: 166.167)

La estrategia, entonces, estaría condicionada por la posición ocupada por el agente dentro de lo que el autor denomina "campo de posiciones socialmente constituidas". Estos campos en la teoría de Bourdieu serían un "*conjunto de relaciones objetivas, entre posiciones históricamente definidas*".  
(Gutierrez, 2005:23)

Una vez elaborado el marco teórico, que nos servirá de referencia, continuaremos con la descripción del contexto socio-político y económico que dio marco a la problemática abordada.

## Capítulo II: La Educación en Río Negro desde 1983 al 2011

El presente capítulo se propone contextualizar el período que transito la política educativa rionegrina iniciado con el retorno de la democracia (1983), donde era considerada el mecanismo esencial de democratización de la sociedad, atravesando por una etapa de ajuste, producto de la aplicación de las políticas neoliberales, hasta la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de la nación Argentina donde se inicia un período de revalorización de la educación en Argentina.

Con el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) Argentina puso fin a un largo período de inestabilidad política signada por los golpes de Estado y el terrorismo de Estado. En esta nueva etapa de transición a la democracia, fue prioridad, dotar de legitimidad al Gobierno planteando un antagonismo con el autoritarismo del período anterior. El mecanismo esencial para esto fue la educación como promotora del espíritu democrático, el Gobierno promovió el Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988) cuyo propósito fue generar un espacio de debate educativo plural haciendo participe a distintos sectores de la sociedad. El resultado del mismo constituyó la plataforma que en los noventa promovió la Reforma Educativa y condujo a un nuevo marco jurídico para educación (Betancur, 2017).

En la Provincia de Río Negro, la democracia llegó con el Gobierno de Álvarez Guerrero<sup>5</sup> que planteaba la lucha contra el autoritarismo, identificada como la gran batalla para instalar definitivamente una nueva institucionalidad democrática, fue uno de los ejes centrales del discurso y de la acción política de su Gobierno (Aliani, Alonso, Welschinger, 2000). En sintonía con este eje la política educativa que se planteaba era considerada como la herramienta

---

<sup>5</sup> Gobernador de la Provincia de Río Negro durante el período de 1983- 1987

principal para la democratización de la sociedad y la remoción de conductas anti- democráticas.

En ese sentido, Pedro Dall Armelina sostiene que:

“el sistema educativo asumía en este proceso, un lugar central en los anhelos de regeneración societal que imbuían el discurso hegemónico en la provincia. Se pensaba en la construcción de un sistema educativo integrado a la comunidad, promoviendo valores éticos como la participación y la tolerancia. Al mismo tiempo, suponía una fuerte inversión del Estado a partir de una reorganización curricular, jerarquización docente e innovación pedagógica orientada a la formación de equipos de trabajo multidisciplinarios con actividades extra-áulicas; especialmente en el nivel medio”. (Dall Armellina, 2012)<sup>6</sup>

El periodo de Gobierno en Rio Negro que inicia 1987 y finaliza 1994<sup>7</sup> se caracterizó por su antagonismo con respecto al Gobierno Nacional. La anticipada finalización del Gobierno de Alfonsín y la llegada del discurso neoliberal menemista, colocó al Gobierno Provincial (Gobierno radical) en el papel de opositor. El gobernador Horacio Massaccesi supo ver en este contexto una oportunidad para proclamarse como defensor del interés rionegrino, y ferviente opositor de las políticas neoliberales que planteaba el Estado Nacional; mientras que por otro lado siempre se las arregló para llegar a buenos acuerdos con él (Dall Armellina, 2012).

En ese panorama surgieron dos acontecimientos trascendentales para la provincia. El primero, fue la Reforma de la Constitución Provincial, que se sancionó en 1988, que propuso la educación “como un instrumento

---

<sup>6</sup> Este es un trabajo inédito que el Profesor Dall Armellina realizó, junto a otros docentes de la Universidad del Comahue (CURZA), como aporte para la Ley Orgánica de Educación. Documentos que fueron recibidos por la comisión consultiva, creada para analizar los aportes enviados para la Ley, pero no acompañaron la Ley de educación, como lo hicieron otros aportes de distintas organizaciones de la sociedad civil.

<sup>7</sup> Esto comprende los dos periodos de Gobierno de Horacio Massaccesi ( 1987-1991 y 1991-1995)

eficiente para la liberación democrática y el respeto por los derechos y obligaciones del hombre”, es un derecho de la persona, de la familia y de la sociedad, y una función prioritario, primordial e irrenunciable del Estado Provincial. La constitución establece desde entonces aspectos esenciales de la política educativa destacando la obligatoriedad desde el nivel inicial hasta el ciclo básico del nivel medio: el carácter común, único, gratuito, integral científico, no dogmático y accesible a todas las personas.

El segundo acontecimiento relevante a nivel Provincial fue la Ley Orgánica de Educación N° 2444 promulgada en el año 1991. Esta norma fue considerada vanguardia para el resto del país, cuyo enfoque predominante era el que entiende a la descentralización como un medio para mejorar la calidad de la democracia, ampliando la participación ciudadana y acercando el estado a la sociedad civil (Welschinger, 2004). Dicha Ley fue el resultado de tres años de debates por parte de la sociedad civil (padres, docentes, sindicatos). Héctor Roncallo quien en ese momento era el secretario General de la UnTER expresó que:

“El proyecto original de la Ley de educación N° 2444 se presentó en 1988 y se sancionó en 1991. Se tardó 3 años de debates y discusión lograr un documento donde se pudiera ver plasmado la real participación de la sociedad al comparar el primer proyecto (plantea privatizar la educación) y el cuerpo jurídico N° 2444.”<sup>8</sup>

La nueva Ley Orgánica de Educación, promulgada en el año 1992

(N° 2444) reafirma los principios de la Constitución. Además propone implementar evaluaciones periódicas para medir la eficiencia de los servicios educativos, la conformación de los consejos escolares locales y Consejos

---

<sup>8</sup> Entrevista a Héctor Roncallo, 24/7/2018

Institucionales en cada escuela. Esta normativa abre, además, la participación del gremio, integrando una comisión mixta que debe promover y evaluar la aplicación de la Ley (Welschinger, 2003).

El armado y sostenimiento de esta estructura demuestra que el Estado consideraba la educación como un pilar donde debía asentarse el desarrollo integral de la provincia. Esta forma providencialista de integración social se fue desvirtuando durante la gestión del gobernador Massaccesi y la crisis económica de 1995 precipitó su caída.

Pero ¿qué fue lo que lo que imposibilitó el seguimiento de este estado providencial? Según Dall Armellina:

El principal factor que intervenía en esa imposibilidad era la cuestión fiscal, el círculo de endeudamiento que sostenía el gasto fiscal a partir del empeño de los aportes co-participativos futuros, se terminó de cerrar y generó un desfinanciamiento que provocó una fuerte protesta social y crisis política ( Dall Armellina, 2012)

En la década de los 90, la provincia no pudo mantenerse ajena a los postulados del neoliberalismo y el "ajuste" fue el denominador común de las decisiones políticas. Los cambios de políticas democratizadoras a políticas neoliberales de ajuste fiscal fueron acompañados por la represión directa a los conflictos sociales y por la sanción de un marco jurídico claramente favorable para la desregulación del Estado.

En materia de política educativa Provincial, la década del noventa representó el abandono por parte del Estado de las reformas curriculares con participación, que se desplegaron en los Gobiernos anteriores. En el año 1993 se intentó implementar el proyecto Kumeikan<sup>9</sup> que promovía delegar

---

<sup>9</sup> Aprender en Mapuche

hacia las escuelas y la comunidad educativa la responsabilidad del sostenimiento de la educación. Del mismo modo, en el año 1994 se pretendió adecuar el estatuto del docente a las prescripciones del Banco Mundial.

Ambas medidas fueron rechazadas por la sociedad que se organizaron para defender la escuela pública.

El Gobierno que asume el 10 de Diciembre de 1995, cuyo candidato a gobernador era Pablo Verani, inició su mandato aplicando duras medidas de ajuste, recorte y reduccionismo de tinte neoliberal, con el fin de contener la crisis fiscal. Como afirma Hugo Villca:

"este proceso daba fin al modelo de estado providencialista que se había iniciado en 1987 y que hasta 1991 se había caracterizado por políticas públicas de inclusión ciudadana, en salud, educación y asistencia social; y que desde 1991 a 1995 se había caracterizado por ocupar los espacios abandonados por el Estado Nacional. (H. Villca, 2004).

El modelo educativo surgía entonces como el principal blanco del ajuste; como lo atestiguan claramente tres investigadores de nuestro centro regional:

"El presupuesto educativo, desde 1995 a 1998, se redujo del 30,26% al 21,72% del total de recursos Provinciales, se suprimieron la Reforma de Nivel Medio y mas de 10 mil horas cátedra, las Residencias Escolares, la mitad de los cargos técnicos y el Servicio de Apoyo Técnico, los cargos de psicólogos y médicos en la escuelas especiales. 51 cargos de funcionarios del organismo central, 1000 horas cátedra en el nivel superior, se reordenaron las plantas funcionales de las escuelas medias y agropecuarias, se suprimió el Se.P.A.L.O., se reasignaron a las aulas 217 cargos de maestras secretarias, etc. En 1999 se tercerizaron los servicios de limpieza y mantenimiento material de las escuelas, pero aumentaron notablemente la cantidad de secretarios técnicos en el organismo central

(C.P.E.) y se celebraron abultados contratos con consultoras privadas (que operaron como legitimantes de la orientación de las políticas de reducción de cargos y establecimientos). Se abandonó de hecho la responsabilidad estatal consagrada por la Constitución Provincial y la Ley de educación y se avanzó en la incorporación de la lógica de la competitividad, vía programas Nacionales asistenciales (Plan Social Educativo, Plan Nueva Escuela, Pacto Federal Educativo, PRISE, ProDyMES, etc.) a través de los cuales se realizó una inversión promedio de u\$s 15,5 millones por año.”(Aliani, Alonso y Welschinger, 2002)

De este modo en la Provincia de Río Negro se visibilizaba un proceso de fragmentación y desigualdad del sistema educativo, producto de las políticas neoliberales que dio inicio al surgimiento de las escuelas privadas.

Paralelamente, la pérdida de derechos en las condiciones laborales docentes y las rebajas salariales, pago con bonos, reducción y eliminación de horas cátedras, etc. Llevaron a una desprofesionalización y la consecuente descalificación social de su tarea pedagógica (Welchinger, 2003)

Este modelo neoliberal que empobreció al aparato productivo, que generó profundas desigualdades sociales y desguace de la educación pública tuvo su punto culmine con el estallido social del 2001 provocando una crisis institucional.

La llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de la Nación, en 2003, marcó un paso fundamental para la educación argentina, hasta entonces muy castigada por las políticas neoliberales de los años 90. Esta etapa inició con la aprobación de la Ley, en 2003, que fija un calendario de 180 días de clase como mínimo. Otra iniciativa importante fue la Ley de educación técnico profesional en 2005, que había sido tan vapuleada en el proceso anterior.

Luego llegó la Ley de financiamiento educativo, que fijó un 6% del PBI progresivo destinado a educación. Todo lo anterior terminó plasmada en el cuerpo de la Ley N°26.206 del 2006.

En ese entonces la provincia seguía gobernada por Miguel Sainz<sup>10</sup> quien renovó su mandato, apoyando la reelección de Nestor Kichner; lo que le hizo ganarse el apodo de "radical K". Dicho apoyo no implicó la adopción de todas las políticas Nacionales.

Fue en diciembre del 2011, mediante el discurso de asunción de Carlos Soria<sup>11</sup>, donde se pudo visibilizar en la provincia el armado de una nueva matriz educativa que estaba en consonancia con la Ley Nacional del 2006. En ese momento, Soria encabezaba la lista del Frente para la Victoria que ganó las elecciones del 2011 y puso fin a 28 años de Gobierno radical en la provincia.

Soria resaltó la importancia de la educación, en su discurso de asunción, de esta manera:

"...la educación será una política de Estado, lo cual no significará que muchos opinen y que nadie haga nada. La educación que necesitamos para poner a Río Negro en acción pasa por el Gobierno, por los trabajadores de la educación y la sociedad en su conjunto, todos tenemos el enorme desafío de construir la mejor educación, la más democrática, la de mayores conocimientos, la de mejor calidad..." (Soria, 2011)

Siguiendo esta línea, el 29 de diciembre del 2011, la legislatura Provincial sancionó la Ley N°4737 que abre un periodo de consulta, para

---

<sup>10</sup> Gobernador de la provincia de Río Negro durante los periodos 2003-2007 / 2007- 2011.

<sup>11</sup> Asumió el Gobierno de Río Negro 10 de diciembre del 2011, rompiendo con la hegemonía radical de la provincia. Muere trágica el 1 de enero del 2012.

construir de manera colectiva la nueva Ley Orgánica de educación. Es mediante ésta que la provincia abrió la convocatoria al debate desde una inscripción político-pedagógica que recupera las luchas populares y las ideas que entienden a la educación como un derecho social, derecho de los pueblos, responsabilidad indelegable del Estado y al conocimiento como una construcción colectiva.

## **PARTE II**

**Contexto de formulación de la Ley  
Orgánica de Educación N° 4819 de la  
provincia de Rio Negro en el período  
2011-2012**

## Capítulo III: Actores de la formulación

### Algunas consideraciones iniciales

En este capítulo nos proponemos identificar a los actores intervinientes en la etapa de formulación<sup>12</sup> de la Ley Orgánica de Educación durante el Periodo 2001-2012, fundamentalmente a partir del análisis de medios de comunicación y las entrevistas realizadas a aquellos actores que consideramos relevantes.

Así mismo cuando hablemos de actores haremos referencia a la concepción que plantean La Serna y José Antonio Gomiz Gomiz (2002), para quienes los actores estatales son aquellos que se encuentran insertos en la estructura funcional del Estado. A su vez, estos pueden ser de carácter individual, es decir individuos con cierto grado de injerencia en el proceso de toma de decisiones o de carácter colectivo. Estos últimos según Ester García Sánchez (2007), son aquellos actores que presentan intereses comunes, un cierto grado de organización, recursos y cohesión. Aquí podemos encuadrar a los funcionarios y empleados del Ministerio de Educación y a los miembros del Gobierno Rionegrino que se encontraba organizado bajo un interés común, la creación de la Nueva Ley Orgánica.

Otros protagonistas importantes de esta etapa son los actores sociales, que son todos aquellos provenientes de la sociedad civil. Aquí podemos encontrar a los representantes de padres y alumnos de los

---

<sup>12</sup> En este trabajo se considerará como inicio del periodo de formulación Que comienzo el 29 de diciembre del 2011, con la sanción de la Ley N° 4737 que abre un periodo de consulta, para formular de manera colectiva, mediante debate abierto y plural, la nueva Ley orgánica educación de la provincia Rio Negro.

consejos escolares de las ciudades de Viedma Y General Roca; a la UnTER<sup>13</sup> y las instituciones universitarias.

### Gobierno Provincial:

El 14 de agosto del 2011 la presidenta de Nación Cristina Fernández de Kirchner<sup>14</sup> ganó las elecciones primarias<sup>15</sup> Nacionales con el 47,98% de los votos,<sup>16</sup> este resultado fue sumamente importante para las elecciones venideras a nivel Provincial, ya que le otorgó mayor respaldo a los candidatos del Frente Para la Victoria.

El 25 de septiembre de 2011 Carlos Soria<sup>17</sup>, candidato del Frente para la Victoria<sup>18</sup>, ganó la gobernación de la provincia de Río Negro sobre el radical César Barbeito. Con esta victoria rompió con la hegemonía que la UCR<sup>19</sup> mantenía desde que volvió la democracia.

Tras años de disputas interna el partido Justicialista, la fuerza más importante dentro de la alianza Frente para la Victoria, logró un acuerdo entre sus máximo referentes provinciales (Carlos Soria y Miguel Pichetto) lo que fue clave para el resultado de dichas elecciones.

<sup>13</sup> La Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro

<sup>14</sup> Presidenta de La Argentina durante los periodos 2007- 2011 y 2011- 2015.

<sup>15</sup> Las elecciones primarias fueron creadas en 2009, tras la aprobación de la Ley Electoral n° 26.571. En la misma se definen básicamente dos cuestiones: cuáles partidos están habilitados a presentarse a las elecciones nacionales del 23 de octubre, que según la Ley son aquellos que obtengan al menos el 1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría. También quedará definida la lista que representará a cada partido político.

<sup>16</sup> Fue un gran margen con respecto al segundo lugar obtenido por la Alianza Unión para el Desarrollo Social que encabezaba Ricardo Alfonsín, que obtuvo un 11,65% de los votos.

<sup>17</sup> Soria fue diputado nacional por la provincia desde 1987 a 1999. En el año 1999 será diputado por el distrito de Buenos Aires después de haber sido ministro de seguridad en esa provincia en los últimos meses de la gobernación de Eduardo Duhalde. En febrero de 2002 renunció al cargo de diputado para ser el jefe de la SIDE. Estará al frente de la secretaria de inteligencia al momento en que, desde el Gobierno interino de Duhalde, se reprimiera la manifestación piquetera en puente Avellaneda y se asesinara a los militantes Maximiliano Kosteki y Dario Santillán. (Maqueda, G.; Matus, A. 2012)

<sup>18</sup> Formada por integrada por el partido Justicialista, Frente Grande, Movimiento Patagónico Popular, Movimiento de Apertura Democrática, Renovación y Desarrollo Social, Movimiento Vecinal de Integración y Cambio de Catriel, Foro por Choele Choele y Foro por Cipolletti.

<sup>19</sup> Unión Cívica Radical

El 10 diciembre del 2011, mediante el discurso de asunción de Carlos Soria, se pudo visibilizar en la provincia el armado de una nueva matriz educativa que estaba en consonancia a la Ley Nacional del 2006. El flamante gobernador resaltó la importancia de la educación, en su discurso de asunción, de esta manera:

“...la educación será una política de Estado, lo cual no significará que muchos opinen y que nadie haga nada. La educación que necesitamos para poner a Río Negro en acción pasa por el Gobierno, por los trabajadores de la educación y la sociedad en su conjunto, todos tenemos el enorme desafío de construir la mejor educación, la más democrática, la de mayores conocimientos, la de mejor calidad...”

Siguiendo esta línea, el 29 de diciembre del 2011, la legislatura provincial sancionó la Ley N°4737 que abrió el periodo de consulta, para construir de manera colectiva la nueva Ley Orgánica de Educación. Es mediante ésta que la provincia abrió la convocatoria al debate desde una inscripción político-pedagógica que recuperaba las luchas populares y las ideas que entienden a la educación como un derecho social, derecho de los pueblos, responsabilidad indelegable del Estado y al conocimiento como una construcción colectiva.

La madrugada del 1 de enero del 2012, en un confuso episodio Carlos Soria perdió la vida de un disparo en el rostro. Ante este episodio el sector Sorista <sup>20</sup> apoyó la continuidad <sup>21</sup> del Gobierno Provincial con el vicegobernador, Alberto Weretilneck, al frente del mismo; en tanto el sector Pichettista <sup>22</sup> pidió que la gobernación volviese a manos del Partido Justicialista. Aseguraban que no debía quedar en poder del Frente Grande,

<sup>20</sup> Quienes provenían del sector que conducía Carlos Soria

<sup>21</sup> Como lo establece la Constitución Provincial Río Negro, en su artículo 180 inciso 2, que indica que “en caso de fallecimiento, destitución, renuncia o inhabilidad definitiva del gobernador, antes o después de su asunción, lo reemplaza el vicegobernador hasta el término del mandato”

<sup>22</sup> Espacio que conducía Miguel Pichetto

un partido menor con el que se estableció una alianza estratégica y exigían un mandato corto del entonces vice, y un llamado a elecciones anticipadas. Esto no se concretó ante el apoyo de la Presidenta de la Nación, quien ordenó a su equipo de colaboradores que brindaran un rápido sustento al vicegobernador rionegrino, Alberto Weretilneck, para garantizar la gobernabilidad de la provincia.

El 3 de enero del 2012 juró como nuevo gobernador de la provincia Alberto Weretilneck,<sup>23</sup> quien afirmó que continuaría con las políticas planteadas por su antecesor. Dicha ceremonia fue una señal de respaldo del Gobierno Nacional, a quien supo ser vicegobernador de Río Negro, donde asistieron todos los referentes políticos locales y provinciales, el Jefe de Gabinete, Juan Manuel Abal Medina, y el Ministro del Interior, Florencio Randazzo, representando al Gobierno Nacional.<sup>24</sup>

Aun contando con el apoyo nacional Weretilneck hizo dos cambios en el gabinete que armó Soria para dar paso a dirigentes del partido justicialista. Los ministros de Producción, Luis Bardeggia, y de Gobierno, Edgardo Bagli, fueron reemplazados por Juan Manuel Pichetto<sup>25</sup> y Hugo Horacio Lastra, respectivamente.

Este nuevo contexto político caracterizado por la emergencia de una nueva fuerza política en el Gobierno<sup>26</sup> alimentaba expectativas de que fuese distinto al anterior en su funcionamiento, con un mayor diálogo entre distintos sectores políticos y sociales. El radicalismo, que alcanzó un 35% de los votos y tras 28 años en el Gobierno, se perfilaba como nueva

---

<sup>23</sup> Quien fue el vicegobernador de Carlos Soria. Weretilneck provenía del Frente Grande, partido político, formado en 1993, que formaba parte de la coalición política "Frente para La Victoria"

<sup>24</sup> Diario Río Negro (en adelante RN) 3 de enero del 2012 "Abal Medina y Randazzo llegan para la hora de la asunción"

<sup>25</sup> Licenciado en economía, hijo del senador Miguel Ángel Pichetto.

<sup>26</sup> Proveniente de una alianza, que luego de la muerte de Carlos Soria, aumentaban las discusiones y oposiciones internas.

oposición. El debate por la nueva Ley Orgánica de Educación representaba una oportunidad de cambio en las dinámicas político institucionales, así como un lineamiento con el Estado Nacional, que había sancionado en el año 2006 la nueva Ley Nacional de Educación N° 26.206, incorporando nuevos derechos y obligaciones al ámbito educativo.

Las elecciones provinciales del año 2011 marcaron el inicio de un nuevo escenario político donde el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, cambiaron sus roles tradicionales convirtiéndose en oficialismo y oposición, respectivamente. La muerte de Carlos Soria redefinió este contexto, produciendo confrontaciones e inestabilidad en el nuevo Gobierno Provincial que se consolidó gracias al apoyo del Gobierno Nacional.

#### UnTER:

El 2012 encontró una UnTER<sup>27</sup> dividida producto del nombramiento, del flamante Secretario General<sup>28</sup>, Marcelo Mango, de la Unión de Trabajadores Rionegrinos, como nuevo Ministro de Educación de la provincia de Río Negro; el 11 de diciembre del 2011, habiendo cumplido un año de su mandato como Secretario General de UnTER, juró como Ministro<sup>29</sup> de Educación del Gobierno de Carlos Soria.

Este suceso dividió el sindicato entre quienes entendían este accionar como una cooptación<sup>30</sup> por parte del nuevo Gobierno, y quienes creían que esta era una gran oportunidad, al poner en manos de los

---

<sup>27</sup> La Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro es un sindicato único que agrupa a los docentes de las escuelas de esta provincia.

Que surgió el 30 de junio de 1974 como una de las entidades de base de la CTERA, (Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina) y forma parte de la CTA (Central de trabajadores Argentinos). Como convicción gremial la UnTER defiende la escuela pública, gratuita y popular y como convicción política de desarrollo entiende a la educación como una herramienta para un cambio social.

<sup>28</sup> Marcelo Mango asumió la secretaría general de la UnTER el 20 de octubre del 2010

<sup>29</sup> Este cargo le había sido ofrecido, por Carlos Soria, a Hector Roncallo, ex secretario General de UnTER, simpatizante de la agrupación Azul Arancibia.

<sup>30</sup> Así lo llamo el ex Secretario de la UnTER, Héctor Roncallo, en la carta de opinión "el proceso de cooptación del pensamiento educativo y gremial", en el diario ADN del 4 de julio del 2012.

trabajadores las herramientas para mejorar las condiciones de trabajo de los afiliados.

Entre quienes vieron de modo negativo este traspaso de Mango de la secretaria general de la UnTER al Ministerio de Educación de la provincia de Río Negro, podemos distinguir una UnTER opositora<sup>31</sup>, de la que eran parte, los ex secretarios de la UnTER, Marcelo Nervi y Héctor Roncallo.

Esta postura quedó clara en una opinión de Roncallo, que se publicó en ADN donde planteó:

“Soy patrón o soy trabajador. El discurso único es confuso, sin bordes y altamente peligroso. El espacio o territorio sindical es y debe ser libre con capacidad de decidir con independencia, y eso no es posible cuando se confunden los bordes. [...] Se confunde poder gremial con poder partidario, poder gubernamental, con poder gremial. Todo se refleja en el “café entre amigos”. Sólo la imagen es igual al objeto cuando se observan entre sí en el espejo, pero nunca puede haber imagen igual de objetos diferentes. Nunca pueden ser iguales gremio y Gobierno y este es el problema. No se sabe quién es quién<sup>32</sup>.”

En esta misma línea Marcelo Nervi expuso

“... después de que el Secretario General asume en el Ministerio de Educación, parte de la conducción asume algunos cargos importantes dentro del Ministerio de Educación y queda una UnTER desguazada, desorganizada[...]entro en una fuerte contradicción entre lo que le pedían los trabajadores por un lado a la conducción Provincial y lo que la conducción Provincial acordaba con quién había sido hasta hace muy poquito tiempo su compañero de fórmula el ministro Marcelo Mango entonces ahí se dio una discusión interna<sup>33</sup>”

---

<sup>31</sup> Llamaremos partir de ahora UnTER disidente.

<sup>32</sup> Agencia Digital de Noticias (en adelante ADN) 04/07/2012. “ el proceso de cooptación del pensamiento educativo y gremial”

<sup>33</sup> Entrevista a Marcelo Nervi Abril 2018

Por otro lado entre quienes percibieron el accionar de Marcelo Mango como un hecho positivo para el sindicato de trabajadores de la educación encontramos a los representantes de la Secretaria General Provincial de UnTER, encabezada por el secretario General Jorge Molina<sup>34</sup> quien planteó:

"Esta oportunidad es una señal fundamental para demostrar que a un Gobierno le interesa que sean justamente los trabajadores de la educación los que definan la política educativa". [...] está claro que el sindicato es autónomo e independiente de cualquier partido político y de cualquier Gobierno. Desde el sindicato vamos a seguir trabajando para marcar la línea política tanto a nivel salarial como educativa que tiene que llevar adelante el Gobierno y que si llega un compañero nuestro seguramente va a ser más fácil lograr ese objetivo<sup>35</sup>".

En síntesis, la designación del secretario general de UnTER, Marcelo Mango, como Ministro de Educación de Río Negro reconfiguró el escenario gremial y, especialmente, el mapa y los posicionamientos al interior de la UnTER, donde se profundizaron las diferencias entre la conducción gremial que provenían de la lista Azul Arancibia<sup>36</sup> y lista de la Celeste y Blanca<sup>37</sup>.

La UnTER disidente, a lo largo de todo el proceso de formulación, y aun durante la sanción, sostuvo un discurso crítico con respecto a la UnTER oficialista y el Gobierno Provincial. Al oficialismo sindical le reclamó una verdadera representación de sus afiliados, la falta de llamado a congresos y criticó su claro lineamiento al Gobierno Provincial. En tanto, al Gobierno Provincial le exigió mayor tiempo y participación en los debates en torno a la

---

<sup>34</sup> Quien asume el Cargo de Secretario General de La UnTER. luego de la designación de Mango al ministerio de Educación

<sup>35</sup> RN 1/11/2012 " El que define al ministro de Educación es el gobernador electo"

<sup>36</sup> Uno de los referentes más importantes de esta lista era Marcelo Nervi.

<sup>37</sup> Lista que encabezaba Marcelo Mango.

Ley de Educación, así como regularizar la elección de los representantes<sup>38</sup> de los distintos sectores que participaron.

Por su lado, la UnTER oficialista respaldó la nueva Ley Orgánica de Educación por considerarla clave para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la educación.

### Los representantes de padres y alumnos<sup>39</sup>

El proceso de formulación y debate por una nueva Ley Orgánica de educación en Río Negro tuvo dos actores, cuya elección y participación ha sido objeto de discusiones: los representantes de padres y alumnos.

Los padres que deseaban postularse debieron presentar una nota en los Concejos Deliberantes Locales explicando los motivos por los cuales deseaban ejercer dicha representación que debía ser acompañada por un certificado de alumno regular de su hijo del año en curso, para acreditar la escolaridad del mismo. Los Concejos Deliberantes fueron los órganos que, mediante votación, designaron un representante padre titular y un suplente. Este método de elección produjo muchas discusiones, en torno a la figura del delegado de los padres, por considerar que "dicho representante debía ser elegido por el voto directo de todos los padres y no por acuerdo partidario de los concejales en cada municipio en recintos cerrados"<sup>40</sup>

En la ciudad de Viedma Esther Pérez, madre de 3 hijos en edad escolar, fue una de las dos elegidas por el Concejo Deliberante de la ciudad. Ella contó así su participación a la convocatoria.

<sup>38</sup> Los representantes docentes eran asignados por al UnTER oficialista y los representantes padres eran elegidos por los Concejos Deliberantes de cada localidad.

<sup>39</sup> A fin de resguardar la identidad de los estudiantes y padres entrevistados se ha decidido sustituir su nombre y apellido real por uno de fantasía.

<sup>40</sup> R.N. Año 101. N° 22.804. p18 "Nuevo proyecto educativo: verdades y mentiras. 07/02/2012

“Me enteré por los medios, siempre me interiorice por la problemática de la educación, eso fue lo que me llevó a participar y presentar un proyecto cuando se abrió digamos el concurso para participar realmente sentí que podía hacer algo. [...] No hubo participación de muchos padres porque mayoría no estuvo interesado o no se enteró<sup>41</sup>”

En cambio, en la ciudad de General Roca, la señora Pamela Bueno<sup>42</sup> argumentaba no haber sido elegida mediante este proceso:

“Nos convocaron en la escuela, donde iba mi hija, a una reunión donde nos consultaban sobre la realidad de las escuelas de la localidad. Y nos pidieron que elijamos un representante... y como nadie se animó me postule y quede [...] pero luego nunca me llamaron para ningún debate, no participe en nada<sup>43</sup>”

Por su lado, los representantes de los estudiantes debían ser elegidos por sus pares, para esto el Ministerio de Educación Provincial organizaba, en cada localidad reuniones de los representantes de cada escuela. De dichas reuniones debían emerger los representantes alumnos, del Consejo Escolar de cada localidad.

La reunión que se realizó en la ciudad de Viedma, para elegir a los representantes estudiantiles, tuvo una baja participación; cabe aclarar que la convocatoria a la reunión se realizó con un día de anticipación<sup>44</sup>, solo hubo representantes de cuatro colegios de Viedma y uno de San Javier, de los cuales solo uno de ellos era parte de un centro de estudiantes, los demás representantes estudiantiles fueron elegidos por sus directivos. Carla Ríos nos contó cómo llegó a esta reunión estudiantil.

---

<sup>41</sup> Entrevista Esther Pérez junio 2018

<sup>42</sup> Quien se encuentra inscripta en la publicación de la Ley orgánica, como representante padre de General Roca.

<sup>43</sup> Entrevista a Pamela Bueno septiembre 2018.

<sup>44</sup> Dicho por la representante alumna de la ciudad de Viedma Carla Ríos.

“En ese momento no todas las secundarias tenían centro de estudiante, en mi colegio no teníamos. A mí me mandó una autoridad de la escuela a participar de una reunión de representantes estudiantiles de las escuelas que se hacía al día siguiente. Me eligieron porque en ese momento participaba en la radio y fui elegida del grupo porque sí; no es que representara a alguien, sino porque estaba ahí<sup>45</sup>.”

Un panorama totalmente diferente al que vivió, la representante alumna de General Roca, Dora Peña quien lo describió así.

“Yo asistía a una escuela en General Roca y fui electa como delegada de mi curso, luego hicimos una reunión de todos los delegados de la institución y me eligieron para que los represente en delegación de la ciudad<sup>46</sup>.”

Es preciso aclarar que tanto la representante madre, como la representante alumna de General Roca, no participaron de ningún debate en su localidad. En tanto las representantes de la ciudad de Viedma solo participaron del inicio de los debates que se llevaron a cabo en dicha ciudad.

### Diarios Rio Negro y Agencia Digital Noticias:

Si bien los medios de comunicación no participaron, en forma directa en los Foros de debate sobre la Ley, convocados por el Gobierno, como actores políticos e instituciones hegemónicas de producción simbólica tienen un papel clave en los debates públicos, puesto que difunden información e ideas acerca de las alternativas políticas existentes en forma accesible para

<sup>45</sup> Entrevista Carla Ríos Junio 2018

<sup>46</sup> Entrevista Dora Peña septiembre 2018.

grandes audiencias. Los medios de comunicación son actores políticos: su ámbito de actuación es el de la influencia, no el de la conquista del poder institucional o la permanencia en él (Borrat, 1989). Al seleccionar, omitir, jerarquizar y tematizar las informaciones, las instituciones periodísticas plasman en sus textos una particular posición política y un perfil ideológico que las distingue (Aruguete: 2013) Los medios se constituyeron en protagonistas relevantes en el proceso de formulación y debate de la Ley al ser los principales publicitarios de las diferentes etapas del proceso de construcción de la nueva Ley: privilegiando a determinados informantes o fuentes informativas al momento de cubrir los acontecimientos fortalecen ciertas posturas político ideológicas y debilitan otras.

El diario Río Negro<sup>47</sup> se caracterizó por respaldar la postura gubernamental y publicar los boletines oficiales, y pocas veces noticias que se encontraban en discordancia con dicha postura. Mientras que la Agencia Digital de Noticias (ADN)<sup>48</sup> publicó por igual noticias con posturas opositoras y oficialistas.

Así, tanto el diario Río Negro como Agencia Digital de Noticias (ADN) se convirtieron en verdaderos actores políticos en términos de Borrat (1989), en el sentido de constituirse en un medio de politización de la opinión pública, de contralor del sistema republicano y democrático, y de cooperante con los órganos de poder público. Fueron actor político y escenario de

---

<sup>47</sup> El Río Negro fue fundado el 1° de mayo de 1912 por Fernando Emilio Rajneri, Maestro porteño radicado en General Roca desde 1910. Inició su carrera periodística en La Nueva Provincia de Bahía Blanca. En 1911 fundó el periódico El Roquense. Ejerció la dirección del Río Negro hasta su muerte en 1973. El medio mantuvo su continuidad hasta nuestros días. Apareció inicialmente en forma quincenal y a partir de 1913 se convirtió en semanario. Se presentó como periódico independiente planteando desde sus primeros números el objetivo de ser observadores imparciales. "consignando los hechos tal cual suceden"

<sup>48</sup> ADN (Agencia Digital de Noticias)

Es una empresa de comunicaciones, la primera agencia informativa en la historia de la provincia de Río Negro y la primera que utiliza el medio Internet como soporte para la distribución del material noticioso gráfico y audiovisual. Ha sido creada con el objeto de ofrecer una fuente de información a los medios de comunicación social de la provincia

debate público. ADN asumió la tarea de visibilizar las demandas de algunos sectores que veían limitadas sus posibilidades de participar en los debates provinciales.

### Representantes de las comunidades indígenas:

Es un grupo intercultural, que durante varios años han venido trabajando en la educación. Está conformado por la organización de maestros mapuches, 49 investigadores docentes y el CO.DE.CI<sup>50</sup>, preocupados por generar instancias de formación en nuestra cultura porque entienden que en la educación y en el fortalecimiento de la propia identidad esta la fuerza de su pueblo. Este grupo intercultural presentó un escrito, como aporte para la Ley Orgánica de Educación, donde señalaron la importancia de entender la interculturalidad “como un marco político que cruce a todas las instancias y niveles del sistema educativo destinado a formar personas con identidad en devenir, conscientes del entramado de diversidad territorial, social y cultural que caracteriza a la provincia de Río Negro, a nuestro país y a nuestro continente<sup>51</sup>”.

En el escrito presentado, dicho grupo, propuso incorporar la interculturalidad como principio fundamental de la educación y sostenía que para esto era necesario: la formación, permanente y específicas, de los docentes, en la cultura de los pueblos Mapuches y Tewelches, la incorporación de equipos interculturales en todas las escuelas de todos los niveles y modalidades y la revisión curricular educativo desde un enfoque intercultural

---

<sup>49</sup> En Estado conformación

<sup>50</sup> Consejo de desarrollo de Comunidades indígenas

<sup>51</sup> Véase anexo “aporte de los pueblos originarios”

## Universidades:

La Universidad Nacional del Comahue y la Universidad de Río Negro fueron convocadas para realizar un aporte a la Ley Orgánica de Educación rionegrina. La Universidad del Comahue presentó ante la Comisión Consultiva cinco escritos<sup>52</sup> de diferentes docentes del establecimiento, entre ellos el entonces decano Osvaldo Alonso<sup>53</sup>

Los escritos que presentó la Universidad del Comahue describían el contexto de la educación rionegrina y aportaban diferentes recomendaciones para enriquecer la nueva Ley de Educación. De dichas recomendaciones podemos mencionar: el establecer la integración del sistema en todos sus niveles y modalidades de manera de responder a las necesidades culturales, económicas y sociales de los estudiantes, promover la investigación dirigida a resolver problemas de interés del pueblo, asegurar la igualdad a través de residencia y becas en todos los niveles así como la gratuidad del material escolar para quienes no pueden obtenerlos con recursos propios. Estos documentos no se incorporaron entre los anexos de la Ley, ni se trabajaron en las comisiones legislativas previas a la sanción de dicha Ley.

Por su parte, la Universidad de Río Negro envió una propuesta de mejora escrito por el licenciado Juan Carlos del Bello, Rector de la Universidad de Río Negro. En dicha propuesta se sugiere, entre otras cosas, sustituir del artículo 39 de la nueva Ley de Educación el concepto "Universidades Nacionales" por "Universidades Reconocidas", así como

---

<sup>52</sup>Véase anexo " aportes CURZA"

<sup>53</sup> Fue quien nos brindó los escritos que la universidad presentó

sustituir del artículo 123 la denominación de "Consejo de Educación" por el de "Consejo de Educación Superior Técnico Profesional". Este escrito se encuentra en los anexos de la Ley Orgánica de Educación.

Esta enunciación de los diferentes actores se realizó con el fin de identificar sus características principales y ubicación dentro de un escenario general que nos permitirá, en el próximo capítulo, comprender su actuación en la etapa de formulación de la Ley Orgánica de educación. Cabe señalar que la selección de los informantes clave se realizó en función del grado de influencia e interacción que, hemos considerado, tuvieron estos actores en dicha etapa; esto será de gran importancia para para el siguiente capítulo donde nos proponemos describir e interpretar los posicionamiento de cada actor respecto de la formulación de la Ley Orgánica de Educación, lo que nos permitirá develar sus intereses y estrategias.

## Capítulo IV: “Actores, Intereses y Estrategias”

### Puntos de partida

Partimos preguntándonos: ¿cómo fue que la cuestión educativa cobró la mayor trascendencia, al inicio del nuevo Gobierno rionegrino, como para constituirse en criterio preeminente de focalización de políticas públicas?

Más allá de que la educación siempre está en debate: ¿La necesidad de una reforma educativa Provincial era percibida públicamente como una cuestión prioritaria a resolver?

El concepto clave para el análisis del periodo inicial de una política pública es la “cuestión”, que como planteamos se define como: “...aquellos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados”, (Oscar Oszlack y Guillermo O’Donnell, 1995:110) donde hay individuos o grupos estratégicamente situados que logran incorporar en la agenda de los problemas socialmente vigentes aquellas demandas y necesidades.

Esta definición inicial nos permite reflexionar sobre dos ejes importantes: por un lado, las características de los asuntos o temas que configuran una cuestión, y por otro, la intervención de ciertos grupos o actores con poder para instalar un tema en las agendas (públicas, gubernamentales y mediáticas).

En relación con el primer aspecto, no todos los problemas logran en la misma medida formar parte del temario de la agenda pública y colocarse como asunto de posible política pública. No todos los asuntos se vuelven relevantes públicamente, ni forman parte de la “agenda” de Gobierno o se constituyen en objeto de políticas públicas. En la provincia de Río Negro, por

ejemplo, el tema de la vivienda es preocupante y se han agravado sus las condiciones habitacionales en las últimas décadas, sin embargo, no es un tema que parezca ser prioritario en la agenda gubernamental y mediática.

La percepción pública de muchos "problemas" no tiene necesariamente que ver con el agravamiento de sus condiciones. Aunque hay asuntos, como la educación, que tienen temporalmente una amplia relevancia y hacen que rápidamente se expanda su atención pública. Esa característica permite que un tema tenga más chances de ser incorporado a la arena en dónde se toman las decisiones.

En relación con los grupos que participan en la posibilidad de que un asunto se instale como tema de agenda, es necesario aclarar que no todos los actores tienen el suficiente poder para promover y definir ciertos problemas. Fue en ese sentido, como actor estratégicamente situado, que el nuevo Gobierno Rionegrino incorporó en su "agenda política", como prioridad, la necesidad de actualizar la Ley Orgánica de Educación Provincial, con el fin de incorporar nuevos derechos que ya se encuentran en la Ley Nacional de Educación N°26206.

La prioridad en la temática "educación" estuvo presente desde el inicio del mandato del nuevo Gobierno. Esto queda denotado en el discurso de asunción del gobernador Carlos Soria del 10 de diciembre de 2011.

:"...la educación será una política de Estado, lo cual no significará que muchos opinen y que nadie haga nada. La educación que necesitamos para poner a Río Negro en acción pasa por el Gobierno, por los trabajadores de la educación y la sociedad en su conjunto, todos tenemos el enorme desafío de construir la mejor educación, la más democrática, la de mayores conocimientos, la de mejor calidad..." Y para eso necesitamos que todas nuestras escuelas estén abiertas, que la

sociedad y la comunidad tomen la educación en sus manos bajo la protección y la mirada atenta del Estado, que tiene que garantizarla. Para ello debemos poner en debate, consultando a la sociedad, una nueva Ley Orgánica de Educación Provincial que defina la educación como derecho prioritario recuperando nuestras mejores tradiciones. incluyendo nuevos derechos fijados en la Ley Nacional<sup>54</sup>

La iniciativa del Gobierno se concretó mediante la Ley 4737<sup>55</sup> sancionada en diciembre de 2011, que convocó a toda la sociedad a protagonizar el debate por una nueva Ley Orgánica de Educación y a su vez modificó algunos artículos de la Ley N° 2444. El objetivo de esta iniciativa era ampliar derechos para garantizar a todos los rionegrinos condiciones de igualdad en el acceso, permanencia y egreso del sistema público educativo.

El interés del Gobierno era poder concretar rápidamente esta Ley, que enmarcaba un lineamiento con la Política Nacional, diferenciándolo de la gestión anterior. Se comenzó planteando un cronograma de actividades (debates y foros) por toda la provincia, donde participaron representantes de padres, alumnos y docentes, en un plazo de 6 meses

Luego de la muerte de Soria, el gobernador Weretilneck<sup>56</sup> continuó con las políticas planteadas por aquel; en el caso de la política educativa, quedó plasmado en su discurso de apertura de Sesión de Legislativa del 1 de marzo del 2012:

“La Educación no es un problema del Gobernador con el Ministro, con la directora de la escuela o con la maestra, ni siquiera es un problema de la maestra con la mamá y el papá; la Educación es un problema de la sociedad en su conjunto, la Educación es un patrimonio que no tiene excluyentes (...) No le pidamos a la maestra, no le pidamos al maestro, que en el ámbito escolar resuelvan todas las inequidades e injusticias que

<sup>54</sup> Extraído del Debate Legislativo de Ley orgánica de educación N°4819.

<sup>55</sup> Extraído de la Ley Provincial N°4737

<sup>56</sup> Asume la gobernación de la provincia luego de la muerte de Carlos Soria. el 1/1/2012

tenemos como sociedad. No es que la escuela le tenga que dar la espalda a estos temas, pero lo que quiero significar es que la solución y el abordaje de todos los problemas que se presentan a diario en las escuelas necesitan de una coordinación interministerial de todas aquellas áreas del Estado en las cuales se pueda trabajar con la niñez y con la adolescencia.” (...) “Es el año del debate educativo. Queremos que en cada barrio, escuela, municipio, en cada lugar donde haya algún ámbito de participación, se discuta de educación; se hable de propuestas y política educativa” (...) “Vamos a trabajar fuertemente con la Legislatura para que, algo que está en la Constitución y nunca se llevó adelante, se pueda lograr: que la mamá y el papá participen en la conducción del Consejo Provincial de Educación.” (Weretilneck, 2012).

Weretilneck continuó en la misma línea estratégica con las políticas planteadas por Soria. Si bien la apelación a la educación como un bien social no excluyente en el discurso del nuevo gobernador continúa en el mismo perfil que su antecesor, se evidencian diferencias de sintonía con una posición relativa diferente a la ocupada por Soria.

En este apartado podemos observar que la “cuestión” por la que surgió la necesidad de una Ley Orgánica de Educación, no fue una demanda prioritaria de la sociedad civil; sino una iniciativa del Gobierno Provincial que la incorporó a la agenda política como un tema prioritario.

En el siguiente apartado nos proponemos analizar el tratamiento que le dieron los diferentes actores, según sus intereses y estrategias, a la denominada “cuestión” y la formulación de la nueva Ley Orgánica de educación en el marco de los debates Provinciales que se realizaron en 2012.

## Intereses y estrategias de los diversos actores en torno a la formulación.

En el apartado anterior identificamos la "cuestión" por la que surgió la necesidad de una Ley Orgánica de Educación en la Provincia de Río Negro en el periodo 2011-2012. En este capítulo intentaremos identificar los intereses y estrategias que desplegaron los distintos actores que participaron de la formulación de dicha política.

Para esto, partimos de las nociones de interés y estrategia que propone Bourdieu. Tal como se planteó en el marco teórico, para comprender dichas nociones es necesario vincularlas, aunque brevemente, con los conceptos de campo, capital y posiciones.

Todos los actores antes definidos, según Bourdieu agentes actuantes, ocupan una posición determinada en el sistema al cual están ligados ciertos intereses, en relación con otros intereses ligados a otras posiciones. Para este autor las prácticas sociales son estrategias, estrategias que elabora el agente social sin ser necesariamente consciente de ese mecanismo y que están asociadas a la posición que ocupa en un campo determinado y en relación con el habitus incorporado. (Gutiérrez: 2005)

De esta manera entendemos que, el proceso de formulación de la Ley Orgánica de Educación se inscribe dentro de un campo político, según lo define Bourdieu, donde lo que está en juego, y por lo cual se lucha, es la imposición legítima de principios de visión y de división del mundo social. El juego político tiene por apuesta el monopolio de la capacidad de hacer ver y de hacer creer de otra manera. Las apuestas del mundo político son siempre dobles; son combates por ideas pero

como estas no son completamente políticas como si se vuelven ideas-fuerza, son también combates por poderes. (Bourdieu 2001)

Para Bourdieu, el universo político descansa sobre una exclusión: cuanto más se autonomiza, más se profesionaliza, más tendencia tienen los profesionales a mirar a los profanos con una especie de conmiseración.

El principio a partir del cual se distinguen los campos es el tipo de capital que ha sido acumulado en el curso de luchas anteriores y que orienta las estrategias de los agentes que están comprometidos con el campo. La desigual distribución de este capital estructura el campo, haciendo que en un mismo campo existan dominantes y dominados, e intereses ligados a una posición. Puede decirse entonces, que la toma de posición que vaya a tomar el actor o agente depende del lugar que se ocupa en el campo.

Ahora bien, no solo importa la construcción del campo en su estructura sincrónica (como sistema de relaciones y de relaciones entre posiciones en un momento determinado), sino también la reconstrucción de la trayectoria del campo (como definición y redefinición permanente de las relaciones de fuerza y de las mismas posiciones). En este sentido, para poder explicar las prácticas sociales, no solo hay que tener en cuenta la posición de lo que Bourdieu denomina el "agente social", sino también la trayectoria de esa posición y, en ambos casos, en relación con el conjunto de relaciones del que forma parte. Además, es necesario subrayar que esas relaciones de fuerza se establecen entre posiciones sociales, y no entre individuos, por lo cual las propiedades ligadas a cada una de esas posiciones pueden ser analizadas independientemente de quienes las ocupan. Por ello los intereses objetivos están ligados a las características objetivas de la posición que ocupa el agente social en un campo específico,

con lo cual se puede rescatar socialmente al agente productor de las prácticas sociales. Dichas prácticas sociales serán analizadas en términos de estrategias implementadas por el agente -sin ser necesariamente consciente de ello-en defensa de sus intereses ligados a la posición que ocupa, en relación a otras posiciones, en un campo determinado.

La posición del agente o del actor, debe ser entendida como el lugar ocupado en el campo en relación con el capital específico que allí está en juego. El principio a partir del cual se distinguen los campos sociales es el tipo de capital que está en juego. Así, "capital" puede definirse como *"conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden"*. (Costa, 1976:3)

La estructura de un campo es un estado-en el sentido de momento histórico-de la distribución en un momento dado del tiempo, del capital específico que allí está en juego. Se trata de un capital que ha sido acumulado en el curso de luchas anteriores y que orienta las estrategias de los agentes que están comprometidos con el campo. La desigual distribución de este capital estructura el campo, haciendo que en un mismo campo existan dominantes y dominados, e intereses ligados a una posición. Puede decirse entonces, que "la toma de posición que vaya a tomar el actor o agente depende del lugar que se ocupa en el campo y que "los puntos de vista son vistas tomados a partir de un punto.

Siempre teniendo en cuenta el aspecto dinámico de ese campo, ya que como dijimos es producto histórico de las luchas por mejorar o conservar el posicionamiento. Cabe destacar que este enfoque considera como principios de estructuración de prácticas, no solo a la posición -y la

trayectoria de la misma-, que ocupa el agente en el sistema de relaciones (sistema que, por otra parte, logra un mayor nivel de explicitación y con ello un mayor afinamiento en los instrumentos de análisis, a través de la noción de campo), sino también a los *habitus* incorporados por el agente, entendido este como esquemas de percepción, de evaluación y de acción.

Además, es importante enfatizar que también se definen y redefinen históricamente los límites de cada campo y sus relaciones con los demás campos, lo que lleva implícito un rediseño permanente de la autonomía relativa de cada uno de ellos. Sea cual fuere el capital específico por el que se lucha en ese campo, siendo aquel además condición fundamental del funcionamiento del propio campo. (Gutiérrez, 2005)

Basándonos en la teoría de Bourdieu podemos definir la formulación de la Ley Orgánica de Educación como un proceso dinámico que se inscribe en un campo político, que se define y redefine como resultado de las luchas de los distintos actores que intervienen para mejorar o conservar su posicionamiento, donde el Gobierno de Río Negro va tener una posición de privilegio con relación a los otros actores.

El interés del Gobierno rionegrino, en instalar la necesidad de una reforma educativa en la agenda pública se sustenta, por un lado, en la creencia colectiva del valor de la educación y en la incumbencia del campo de la política para generar políticas educativas, apelando a un interés general o consenso previo que una o concilie a la ciudadanía. Por otro lado, la interpelación concreta a los trabajadores de la educación y la apelación a incluir nuevos derechos fijados en la Ley Nacional evidencia el interés del nuevo Gobierno por aliarse con dos actores estratégicos: el gremio docente

Provincial y el Gobierno Nacional, interés específico ligado a la posición relativa del nuevo Gobierno en la correlación de fuerzas políticas a nivel Provincial. La referencia a los nuevos derechos y a la recuperación de las mejores tradiciones está en sintonía con la posición delicada que ocupa el Gobierno Provincial en el escenario Provincial: un Gobierno que se muestra como "nuevo", luego de 28 años de Gobierno radical, y que busca poner en marcha estrategias que lo distingan de las anteriores gestiones pero al mismo tiempo, que lo conecten con algunos de sus logros

Cabe aclarar que el nuevo Gobierno Provincial en su condición de representante del Estado<sup>57</sup>, se posicionó como actor dominante dentro del campo político en la formulación de la Ley de Educación donde desplegó estrategias de conservación. En este sentido Bourdieu sostiene:

Aquellos que, dentro de un estado determinado de la relación de fuerzas, monopolizan (de manera más o menos completa) el capital específico, que es el fundamento del poder o de autoridad específica característica de un campo, se inclinan hacia estrategias de conservación - las que, dentro de los campos de producción de bienes culturales, tienden a defender la ortodoxia-, mientras que los que disponen de menos capital se inclinan a utilizar estrategias de subversión: las de la herejía" (Bourdieu, 1976: 137).

### Gobierno Rionegrino:

En ese sentido el Gobierno de Rio Negro ejecutó diferentes estrategias de conservación con las que promovió una Ley Orgánica de

---

<sup>57</sup> En términos de Bourdieu. El estado tiene el monopolio legítimo de la violencia física y simbólica

Educación en concordancia a sus intereses, entre las más importantes podemos mencionar:

❖ Nombrar Ministro de Educación al Secretario General de UnTER, Marcelo Mango, fue una clara señal de cooptación<sup>58</sup> del gremio quien, entre otras tareas, asumió la representación de los docentes en los debates de la nueva Ley Orgánica educativa Provincial.

Sobre lo anteriormente planteado, Héctor Roncallo, representante de la Agrupación Azul Arancibia de UnTER, expresó su opinión en la Agencia de Noticias ADN<sup>59</sup>:

Soy patrón o soy trabajador. El discurso único es confuso, sin bordes y altamente peligroso. El espacio o territorio sindical es y debe ser libre con capacidad de decidir con independencia, y eso no es posible cuando se confunden los bordes. Todo es confuso..., pero en estos tiempos se ve con claridad quien es quien. Se confunde poder gremial con poder partidario, poder gubernamental, con poder gremial. Todo se refleja en el "café entre amigos". Sólo la imagen es igual al objeto cuando se observan entre sí en el espejo, pero nunca puede haber imagen igual de objetos diferentes. Nunca pueden ser iguales gremio y Gobierno y este es el problema. No se sabe quién es quién.

Con esta estrategia el Estado Provincial se aseguró el apoyo de los representantes de la conducción central de la UnTER<sup>60</sup>, que estaban "totalmente alineados al Gobierno (Provincial) y sus políticas."<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Así lo define Héctor Roncallo en un artículo de opinión publicado en la Agencia de Noticias ADN del 04 de julio del 2012.

<sup>59</sup> ADN del 4 de julio de 2012 "E l proceso de cooptación del pensamiento educativo y gremial"

<sup>60</sup> Compañero de lista de Marcelo Mango

<sup>61</sup> Así lo expresó Paolo Etchepareborda, titular de UnTER Viedma, junto al referente de la lista Azul Arancibia y ex secretario general del gremio docente, Marcelo Nervi

❖ Otra estrategia de conservación fue establecer un cronograma<sup>62</sup> de actividades de 6 meses para la formulación de la Ley Orgánica de Educación con ejes temáticos previamente establecidos. De este modo se realizaron diferentes encuentros a lo largo de la provincia, donde se debatió el documento base<sup>63</sup> elaborado por el Ministerio de Educación. Estos encuentros eran muy acotados para realizar un análisis crítico de dicho documentos; también, es necesario aclarar que no en todos los encuentros se debatió este documento base. Con respecto a esto las seccionales de UnTER Roca, Villa Regina y Valle medio expusieron<sup>64</sup>:

A pesar de la trascendencia mediática que el Gobierno Provincial le quiera dar a esta reforma, aún no llegó a manos de los docentes ni a la comunidad en general, el documento base que permita la lectura previa del mismo.

De hecho, de las representantes de padres y alumnas que entrevistamos solo Dora Peña (representante alumna de General Roca) sabía de la existencia de un Documento base. Esther Pérez y Carla Ríos, representante madre y alumna, respectivamente, de Viedma debatieron problemas cotidianos de las instituciones escolares.

Al ser indagada por la existencia del documento base y la temática de los debates, Esther Pérez expresó<sup>65</sup>:

Si hubo un documento base a nosotros no nos lo dieron. Tampoco hubo un moderador que condujera el debate por lo cual se empezaban a discutir cuestiones internas de la dinámica de una institución que de lo que

<sup>62</sup> Anexo- resolución 909 del 12 de abril del 2012.

<sup>63</sup> Anexo Documento Base

<sup>64</sup> ADN del 9 de mayo de 2012 "Comenzó Debate por Ley de Educación en Seccionales UnTER Roca, Regina y Valle Medio"

<sup>65</sup> Entrevista a Esther Pérez junio del 2018.

realmente era la Ley [...] al final la charla se convertía en reclamos, por el debate no era encausado y se salía de contexto.

Aquí podemos observar que el debate de la formulación de la Ley Orgánica de Educación no fue tan amplio y participativo como lo sostenía el Gobierno Provincial, en algunos encuentros se debatieron otros temas que no hacían referencia a dicha Ley.

❖ La creación de la Comisión Consultiva que tuvo como tarea recibir los aportes de los distintos grupos de la sociedad, que presentaron sus propuestas respecto de la nueva Ley de Educación, decidió qué aportes usar y cuales omitir, como así también, crear un archivo de documentos que se anexó al proyecto de Ley para su tratamiento en las Comisiones Legislativas. Esta comisión estuvo conformada por:

El ministro de Educación, Marcelo Mango -quien cumplió la función de presidente de la comisión- los subsecretarios de Educación, Aldo Spessot, Susana Pose y Mario Aliani; y el vocal gubernamental del Consejo Provincial de Educación Fernando Fuentes. Todos representantes gubernamentales.

Además, los legisladores Pedro Pesatti, Susana Diéguez, Roxana Fernández, por el Frente para la Victoria y Daniela Agostino por Alianza y Concertación por el Desarrollo; así como los intendentes de Choele Choel, y General Conesa, Daniel Belloso y Alejandra Mas, respectivamente, ambos representantes del oficialismo.

Por las universidades Nacionales de Río Negro y Comahue participaron el vicerrector Anselmo Torres<sup>66</sup> y la secretaria académica Marina Barbabella, respectivamente.

El gremio de los docentes estuvo representado por el Secretario General de UnTER, Jorge Molina, sucesor de Mango frente a la UnTER.

Como queda demostrado la Comisión Consultiva estuvo formada por una mayoría oficialista<sup>67</sup> y fueron ellos quienes decidieron que aportes se incorporaron, o no, al anteproyecto de la Ley Orgánica de Educación Rionegrina. Esta fue una estrategia fundamental para decidir el rumbo de la nueva Política educativa.

❖ La estrategia más utilizada por el Gobierno Provincial, y la menos perceptible, fue la “omisión de la disidencia<sup>68</sup>” que consistía en no dar identidad a las voces disidentes. Esta estrategia fue desplegada a lo largo de toda la formulación de la Ley educativa y se extendió hasta la etapa de debate legislativo y abarcó tanto las expresiones orales como escritas. Ejemplo de esto son los escritos aportados por la Universidad Nacional del Comahue, a la comisión consultiva, que no fueron incluidos, ni mencionados, en el debate de las comisiones legislativas.

---

<sup>66</sup> Afiliado al Partido Justicialista

<sup>67</sup> Daniela Agostino Legisladora por Alianza y concertación por el Desarrollo, era el único miembro de la Comisión que no estaba relacionada al Gobierno Provincial o Frente para la Victoria.

<sup>68</sup> La llamamos así por el accionar del Gobierno rionegrino no era confrontar o dialogar con quienes tuvieran una visión diferente de la temática educativa, el Estado aplicaba la omisión ante opiniones que disidieran con su postura.

## UnTER Disidente:

Los representantes del sector denominado Azul Arancibia de UNTER participaron como actores legítimos en el proceso de formulación de la Ley pero ocuparon una posición relativamente subordinada; en términos de Bourdieu, ocuparon un lugar de herejía dentro del campo político y buscaron cambiar esa posición apelando a estrategias de disidencia y crítica hacia los criterios oficiales que marcaron el debate en torno a la Ley..

En ese sentido, los referentes de la UNTER disidente reclamaron un debate más amplio, en tiempo y participación, con real representación<sup>69</sup> de todos los sectores de la sociedad, así como la incorporación de temas trascendentales para la educación al temario de los debates, como volver a la figura del Consejo Provincial de Educación<sup>70</sup> en contraposición al Ministerio Educación,<sup>71</sup> el nuevo papel del docente frente al aula, la educación secundaria con orientación, entre otros.

Las principales estrategias que desplegó la UnTER disidente fueron:

- ❖ Intentaron crear espacios de participación dentro de su gremio (UnTER), ante la falta de llamado a congreso por parte de la Secretaria General, donde debatir la Ley de educación que estaba siendo discutida a nivel Provincial<sup>72</sup>, pero estas fueron obstruidas con diferentes acciones de la Secretaria General.

---

<sup>69</sup> Los padres era elegidos por el Consejo Deliberante de cada localidad y los docentes eran representados por la Secretaria General de la UnTER.

<sup>70</sup> Consejo presidido por un cuerpo colegiado integrado por representación de los docentes y representación de los padres. Ese cuerpo colegiado es el que tiene que definir, discutir y utilizar el presupuesto de educación.

<sup>71</sup> Entrevista Héctor Roncallo de agosto 2018.

<sup>72</sup> Entrevista Marcelo Nervi de abril 2018

- ❖ La estrategia más evidente por parte de este actor fue la exposición, de diferentes reclamos a través de los medios de comunicación. De este modo visibilizaron aspectos negativo de los debates Provinciales, entre ellos negar la participación de diferentes sectores de la sociedad. Al ser consultado por las estrategias de difusión de la postura de su sector gremial, Marcelo Nervi contestó lo siguiente<sup>73</sup>:

[...] a través de cartas de lectores, de cartas abiertas como expresiones de opinión pública porque no podíamos generar adentro porque se nos obstruía la posibilidad de hacerlo y lo hacíamos a través de los medios.

Dentro de la UnTER disidente, los mayores expositores en los medios de comunicación fueron Héctor Roncallo y Marcelo Nervi.

- ❖ Otra estrategia fue asistir a los debates que se realizaron en la provincia con el fin de plantear su postura. Esta estrategia no tuvo efecto, ya que ante la participación de diferentes miembros de la UnTER disidente, los referentes del sector oficial del Gobierno rionegrino aplicaron su estrategia de "omisión de la disidencia" y no contestaban sus preguntas, ni permitían sus aportes.

Un claro ejemplo de esto fue lo ocurrido el 1 de julio cuando, a sabiendas de la participación de la seccional Roca<sup>74</sup> en el debate, el Gobierno decide la suspensión del mismo.

Así describió lo sucedido la Agencia Digital de Noticias:

---

<sup>73</sup> Entrevista Marcelo Nervi de abril 2018

<sup>74</sup> Es la seccional más grande de UnTER, que se encontraba alineada con la Azul Aranciabia.

A la convocatoria hecha por el Ministerio de Educación asistieron más de 200 personas para debatir sobre la nueva Ley de Educación, con la presencia de padres, estudiantes docentes en actividad y jubilados se encontraron con un cartelito que decía "Foro Suspendido por fuerza mayor". Luego de esperar más de media hora, los presentes decidieron constituir una reunión espontánea donde se manifestaron las problemáticas escolares y la indignación por la falta de respeto por el plantón de nuestras autoridades. Se definieron acciones a seguir en la semana entrante, y sabiendo que simultáneamente se desarrollaría este Foro en Villa Regina resolvieron viajar algunos presentes a la ciudad vecina para pedir explicaciones.

### Los medios de comunicación:

Otro actor relevante en este campo político fueron Los medios de comunicación que se convirtieron en verdaderos actores políticos en términos de Borrat (1989) en tanto su ámbito de actuación es el de la influencia, no el de la conquista del poder institucional o la permanencia en él (Borrat, 1989). Al seleccionar, omitir, jerarquizar y tematizar las informaciones, las instituciones periodísticas plasman en sus textos una particular posición política y un perfil ideológico que las distingue (Aruguete: 2013) Los medios se constituyeron protagonistas relevantes en el proceso de formulación y debate de la Ley al ser los principales publicitarios de las diferentes etapas del proceso de construcción de la nueva Ley y al privilegiar a determinados informantes y posturas político ideológicas al momento de cubrir los acontecimientos.

El diario Rio Negro se caracterizó por estar en concordancia con el Gobierno Provincial, hecho que se vio reflejado en la concurrente publicación de los boletines oficiales, con respecto a otras posturas, de lo sucedido en

los debates. Mientras que la Agencia Digital de Noticias (ADN) publicó por igual noticias con posturas opositoras y oficialistas.

En ese sentido el Diario Rio Negro y la Agencia Digital de Noticias tuvieron posturas diferentes en el tratamiento de las noticias relacionadas a los debates de la Ley Orgánica de Educación.

En un primer momento ambos medios de comunicación publicaron los boletines oficiales sobre los debates Provinciales, siendo ADN la única que brindaba a los actores disidentes al Gobierno un espacio acotado, en el cual daban a conocer sus reclamos, opiniones y vivencia dentro del contexto de los debates.

A partir de lo acontecido en General Roca (la suspensión del Foro de debate), se consolidó un segundo momento en los medios, donde ADN publicó piezas periodísticas con opiniones de aquellos actores a los se le negaba la posibilidad de participar en los debates públicos Provinciales.

En este apartado observamos como el campo político se polarizó entre las dos posturas más predominantes:

Por un lado, la propuesta oficial impulsada por el Gobierno Rionegrino, cuyo interés fue lograr la sanción de la Ley Orgánica de Educación en un lapso de seis meses, tiempo en el cual desplegó estrategias de conservación para lograr su cometido, de las cuales la "Omisión de la Disidencia" fue central para acallar las voces opositoras y desactivar la confrontación dentro de los debates.

El otro actor predominante fue la "UnTER Disidente", cuyo interés fue ampliar el tiempo y la participación de los debates, y concretar una

verdadera representación de todos los actores que participaron del debate<sup>75</sup>. Para esto desplegaron diferentes estrategias, que no lograron alcanzar la magnitud esperada.

Cabe recordar que la UnTER disidente no solo mantuvo una disputa con el Gobierno rionegrino también lo hizo con el oficialismo dentro del propio gremio. Oficialismo que se encontraba alineado al Gobierno Provincial y apoyaba los debates de la nueva Ley Orgánica.

En tanto las universidad y el CODECI<sup>76</sup>, actores con potencialidad, no lograron participar activamente de la formulación de la política educativa y cayeron en la "Omisión de la Disidencia" mencionada anteriormente.

---

<sup>75</sup> Los representantes de los padres eran elegidos por los consejos deliberantes locales.

<sup>76</sup> El documento que envió a la comisión consultiva fue incorporado al tratamiento de la Ley.

## Representantes, debates y conflictos:

A partir del relevamiento noticioso realizado y las entrevistas a los actores clave, hemos definido una serie de momentos y posicionamientos que marcaron la etapa de debate y formulación de la Ley. Nuestra propuesta de análisis parte organizando la información en tres momentos principales: 1) la etapa de elección de los representantes, 2) los inicios del debate y 3) la continuidad de los debates y la visibilización de conflictos en los medios.

### Elección de representantes:

En este apartado analizaremos, brevemente, el periodo de la elección de los representantes de los docentes, padres y alumnos que participaron en los debates Provinciales en torno a la formulación de la nueva Ley Orgánica de Educación. Esta etapa abarcó los meses de febrero y marzo del año 2012. La elección de estos actores fue muy criticada por considerar que estos no representaban la voluntad del sector de la sociedad al que pertenecían.

- ❖ Los representantes docentes de cada localidad fueron elegidos por la Secretaria Central de UnTER, que de este modo se aseguró que quien participara de los debates representara sus intereses. Cabe recordar que dicha Secretaria estaba alineada al Gobierno Provincial, tras el nombramiento de su Secretario General, Marcelo Mango, como Ministro de Educación Provincial.

- ❖ El Estado rionegrino convocó a madres y padres de alumnos que deseaban ser representantes de sus pares a presentar una carta, explicado

la razón de su postulación ante el Consejo Deliberante, quien mediante votación de sus integrantes elegiría a los representantes padres.

Este fue el caso de la representante madre de Viedma, Esther Pérez, quien al ser consultada por su elección comentó:

[...] Se tenía que presentar en el Consejo Deliberante, uno de los requisitos era que no tenías que ser docente. Luego los concejales nos hacían una entrevista y en base a ella hacían la elección [...]

Por su lado la representante madre de General Roca no fue elegida de este modo, al ser consultada sobre el modo de su elección comentó:

[...] La verdad es que no sabía nada del tema, nos convocaron a una reunión en la escuela donde iba mi hija y nos propusieron ser representantes padres del Consejo Escolar de Roca, y como nadie se animaba acepte ser yo [...]

Si bien la elección de ambas madres no fue la misma, ninguna de ellas representaba la voluntad de la mayoría de los padres. Ambas fueron elegidas de modo arbitrario por un sector ajeno al propio. Cabe recordar que la representante de Viedma solo participó de un encuentro, donde se debatieron cuestiones cotidianas de las instituciones educativas; mientras que la madre de General Roca nunca participó de ningún tipo de debate o reunión.

- ❖ El Estado rionegrino convocó a los representantes alumnos de cada escuela, de las diferentes localidades, a una reunión para elegir al representante alumno local, quien participó de los debates en representación de sus pares.

Al ser consultada sobre el modo de su elección, Dora Peña, la representante alumna de General Roca nos comentó:

[...] Desde el colegio nos pidieron que eligiéramos delegados por curso y que uno de ellos nos fuera a representar en delegación. Yo fui electa como delegada de mi curso, luego hicimos una reunión de todos los delegados de la institución y me eligieron para que los represente en delegación de la ciudad. Cuando asistí a delegación éramos tres los alumnos convocados para ser representantes del Consejo Escolar Local.

Ante la misma pregunta la representante alumna de Viedma, Carla Ríos, expuso:

En ese momento no todas las secundarias tenían centro de estudiante, y en mi colegio no teníamos. A mí me mando una autoridad de la escuela a participar de una reunión de representantes estudiantiles de las escuelas que se hacía al día siguiente. Me eligieron porque en ese momento participaba en la radio y fui elegida del grupo porque sí: no es que representara a alguien, sino porque estaba ahí.

De esta manera, queda claro que las representantes alumnas de Viedma y General Roca fueron legitimadas por la votación de sus pares. Cabe mencionar que la representante de Roca no participó de ningún encuentro en su localidad y la representante de Viedma solo participó de un encuentro donde se debatió sobre hechos cotidiano de las instituciones educativas.

De lo antes expuesto podemos decir que solo los alumnos tuvieron representantes legítimos elegidos, en alguna instancia, por votación directa de sus pares. En tanto los representantes de padres y docentes fueron elegidos de modo arbitrario por diferentes instituciones que eran parte o estaban alineados al Gobierno Provincial.

La elección de representantes legítimos de los padres y los docentes fue un pedido constante, de diferentes sectores, al Gobierno Provincial.

## Inicio del debate

En este apartado analizaremos el inicio de los debates que se dieron en la provincia en torno a la formulación de la Ley Orgánica de Educación. Nos centraremos, especialmente, en aquellos debates donde hubo mayor interacción de los diferentes actores.

El 29 de diciembre del 2011 con la sanción de la Ley N°4737 se abrió el periodo de convocatoria para los debates que se realizaron en torno a la formulación de la Ley Orgánica de Educación de Río Negro.

El Estado Provincial realizó una convocatoria a la sociedad, para debatir la Ley Orgánica de Educación desde una inscripción político-pedagógica que recuperaba las luchas populares y las ideas que entienden a la educación como un derecho social, derecho de los pueblos, responsabilidad indelegable del Estado y al conocimiento como una construcción colectiva<sup>77</sup>.

Para esto se creó un documento base<sup>78</sup> que planteaba ocho ítems en los que se basarían los debates.

La Ley N°4737 estableció el 1 de marzo del 2012 como el inicio de los debates Provinciales, pero estos iniciaron el 18 de abril del 2012

Así lo exponía el diario Río Negro<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Inicio del Documento Base

<sup>78</sup> Anexo Documento Base

Río Negro lanzó ayer el debate para la reforma de la Ley Orgánica de Educación, presentando un documento base y fijando un cronograma que se prevé concluirá en septiembre con la elevación del proyecto en la Legislatura. Esta apertura se realizó en la Escuela N° 1 de Viedma, en un acto presidido por el gobernador Alberto Weretilneck y por el ministro de Educación de Nación, Alberto Sileoni. El proceso está formalizado en la Ley 4.737, sancionada a fines de diciembre, que establecía un periodo de consulta para la reforma de la Ley Orgánica 2.444.

De este debate inicial que se realizó en Viedma participaron Esther Pérez y Carla Ríos, como representantes de padres y alumnos, respectivamente.

La representante alumna al ser interrogada sobre su participación contestó:

[...] ahí había grupos de padres y alumnos de primarias y otros de secundaria. Debatíamos diferentes cosas, pero cosas que salían espontáneamente sin una guía o temática, nadie moderaba la discusión por lo que se salía de contexto. Había personas que escribía quienes estábamos presentes y que se debatía y supuestamente esos escritos iban acompañar la Ley para su debate en legislatura<sup>80</sup>.

Por su parte, Esther Pérez, representante de los padres en el consejo escolar Viedma al ser interrogada por su participación comentó:

[...]La temática era libre. Debatíamos sobre lo que pasaba en cada escuela [...] Si hubo un documento base a nosotros no nos lo dieron. Tampoco hubo un moderador que condujera el debate por lo cual se empezaban a discutir cuestiones internas de la dinámica de una institución que de lo que realmente era la Ley. Aunque hubo temáticas no se respetaban y se convertía solo en reclamos el debate no era encausado y se salía de contexto.

---

<sup>79</sup> RN del 19 de abril del 2012 "Río Negro pone el oído para renovar su Ley educativa"

<sup>80</sup> Entrevista Carla Ríos junio 2018.

La falta de material específico (Documento Base) para los debates, fue una problemática que se dio en las diferentes localidades de la provincia.

Por su parte las seccionales<sup>81</sup> UnTER de Roca, Cipolletti y Valle Medio se expresaron, en una nota para ADN,<sup>82</sup> sobre dicha falta de este modo:

... "A pesar de la trascendencia mediática que el Gobierno Provincial le quiera dar a esta reforma, aún no llegó a manos de los docentes ni a la comunidad en general, el documento base que permita la lectura previa del mismo. [...] es escaso tiempo planteado a las instituciones para el tratamiento del debate de la Ley que va en perjuicio de la verdadera participación y democracia que tanto se pregona y el resto de las conclusiones, que no dejan de ser muy importantes, formará parte del análisis en la comunidad educativa para continuar con el debate".

Estas declaraciones dan cuenta de una de las principales críticas que se planteó en este período: la falta de interés que tuvo el Gobierno Provincial en concretar un debate real que enriqueciera el proyecto de Ley Orgánica de educación. La falta del Documento Base fue una de las problemáticas recurrentes en los encuentros, así como la falta de tiempo para un análisis en profundidad, el limitado temario de debate y la cuestionada elección de los representantes padres y docentes.

Al ser consultado por la dinámica de los debates y la falta de interés del Gobierno Provincial, por los mismos, el ex Secretario General de UnTER comentó:

---

<sup>81</sup> Seccionales que se encontraban representadas por la "azul Arancibia", agrupación opositoras a la que se encontraba en la secretaria general

<sup>82</sup> ADN: 9 de mayo del 2012, "Comenzó Debate por Ley de Educación. Seccionales UnTER Roca, Regina y Valle Medio

[...] no hubo debate hubo exposiciones, exposiciones donde uno podía plantear en estos foros en cinco minutos plantear su posición pero que sabía que no iba a generar estar en un debate verdadero, que implica la construcción colectiva de una nueva Ley de educación no se puede hacer en seis meses hay que hacerlo con un debate en las escuelas con un debate de convocatoria a los padres por escuela a los estudiantes en jornadas específicas inclusive con una guía de trabajo y discusión que nos permita alternar y debatir inclusive las distintas líneas, uno puede entender que los estudiantes fundamentalmente de secundario que ya a partir de tercero y cuarto año empiezan a tener una visión política de muchas cuestiones pero también es cierto que si uno tiene una plena participación es importante que uno guíe esa discusión no hubo nada de eso simplemente hubo foros de exposición donde se invitó algunos sectores o algunos sectores presionaron para estar pero para dejar sentado su posición no hubo una construcción colectiva ni hubo cambios en la Ley ni siquiera se tomó en muchos casos algunas observaciones que se hicieron ni siquiera se tomaron en el periodo 2011-2012. En cuenta en la Ley la redacción de la Ley quedó prácticamente tal cual se planteó desde políticas que ejecutaba el Gobierno de turno<sup>83</sup>...

En el mismo sentido, el ex Presidente del Consejo Provincial de Educación de Río Negro, Roberto Rulli, luego de su participación en el debate que se realizó en la ciudad de San Carlos de Bariloche expuso:

[...]haber sancionado la Ley 4737, en una sola vuelta el 29 de diciembre de 2011 (junto a la denominada Ley de disponibilidad y la derogación de la Ley que prohibía el uso del cianuro en la megaminería) habiendo sido ingresada a la Legislatura apenas 48 horas antes, sin posibilidades suficientes de discusión previa a su tratamiento en el recinto ni de enriquecimiento en segunda vuelta.[...]Si bien la misma Ley llama al debate para la modificación definitiva, de donde se podría inferir que es temporaria, marca una tendencia que aparece como condicionante del

<sup>83</sup> Entrevista a Marcelo Nervi de abril del 2018.

debate mismo al que convoca, porque avanza (a mi juicio con urgencia innecesaria) sobre los órganos de Gobierno escolar introduciendo modificaciones con un muy fuerte sesgo corporativo y que tienen más que ver con la interna sindical y los posicionamientos partidarios que con el interés en que todos los niños y jóvenes rionegrinos en igualdad de condiciones de egreso aprendan más y mejor. De otra forma no se explica que los docentes no puedan elegir a sus representantes a los consejos escolares en forma directa y lo haga la conducción sindical, excluyendo afiliados a otro sindicato, o que al representante de los padres lo elijan los concejos deliberantes en forma intermediada y llamativamente (a diferencia del requisito de dos tercios exigidos para la designación del vocal de los padres/madres en el organismo central) lo hagan por simple mayoría. De esta forma, la conducción celesite de la Unter y el FpV se aseguran el control absoluto de esos consejos, alejándolos del espíritu democrático original y convirtiéndolos en meras delegaciones del poder central con apariencia, sólo apariencia, de órganos colegiados democráticos. Si eso no es "marcar tendencia" condicionante del debate, me pregunto para qué se hizo y no comprendo la razón de su urgencia [...] <sup>84</sup>

La opinión de Rulli se sumó a las expuestas los diferentes actores que reclamaron participación, mayor tiempo de debate y una genuina representación de los sectores que participaron del debate.

En tanto el Gobierno Provincial hizo caso omiso a las diferentes críticas y continuó desarrollando los debates en las diferentes localidades, de los cuales solo se pudo leer la posición oficial en los medios de comunicación <sup>85</sup>.

En ese contexto se constituyó la Comisión Consultiva que tuvo la responsabilidad de recibir los aportes de los distintos grupos de la sociedad,

<sup>84</sup> Diario RN del 16 de julio del 2012. "El debate hacia una nueva Ley de educación"

<sup>85</sup> Tanto ADN como R.N publicaban el boletín oficial que se realizaban de los encuentros.

que presentaron sus propuestas respecto de la nueva Ley de Educación, y decidió que aportes incluir y cuales omitir. Además, creó un archivo de documentos que se anexó al proyecto de Ley para su tratamiento en las Comisiones Legislativas. Con respecto a la Comisión Consultiva, el gobernador expresó lo siguiente<sup>86</sup>

“La puesta en marcha de este Consejo Consultivo, con nuestras universidades, con los integrantes del Ministerio de Educación, con nuestros legisladores y de la oposición, son una nueva muestra de que nosotros en este caso no queremos dirigir nada, ni apropiarnos de nada, ni que nadie piense que nosotros queremos hacer de este debate una cuestión dirigida, influenciada o manejada por el Gobierno”, afirmó el Gobernador. En este marco, destacó el mandatario que “queremos que todos aquellos sectores de la vida de Río Negro tengan la posibilidad de participar, decir, exigir y defender su proyecto educativo o propuesta. Nos pareció con el Ministro Mango, que este Consejo Consultivo, este ámbito democrático, este debate, son una muestra más de que el debate va a tener todas las garantías necesarias para que todas las voces de Río Negro sean contempladas en el proyecto de Ley final”.

Contrario a lo manifestado por el gobernador Weretilneck, los integrantes<sup>87</sup> de la Comisión Consultiva, o Consejo Consultivo, eran miembros o partidarios del Gobierno Provincial o del Frente para la Victoria; solo la legisladora Daniela Agostino era miembro de otro partido político.

---

<sup>86</sup> RN 11 de mayo del 2012, “Puerta abierta para enriquecer la Ley de Educación

<sup>87</sup> Como planteamos anteriormente la comisión Consultiva estaba por el Ministro de Educación, Marcelo Mango -quien cumplió la función de presidente de la comisión- los subsecretarios de Educación Aldo Spessot, Susana Pose y Mario Aliani; y el vocal gubernamental del Consejo Provincial de Educación Fernando Fuentes. Todos representantes gubernamentales

Además, los legisladores Pedro Pesatti, Susana Diéguez, Roxana Fernández, por el Frente para la Victoria y Daniela Agostino por Alianza y concertación por el Desarrollo; así como los intendentes de Choele Choel, y General Conesa, Daniel Belloso y Alejandra Mas, respectivamente -ambos representantes del oficialismo. Por las universidades nacionales de Río Negro y Comahue participaron el vicerrector Anselmo Torres<sup>87</sup> y la secretaria académica Marina Barbabella, respectivamente.

El gremio de los docentes estuvo representado por el Secretario General de UnTER, Jorge Molina, sucesor de Mango frente a la UnTER.

La creación de dicha Comisión fue parte de una estrategia del Gobierno para controlar todas las instancias de formulación de la Ley Orgánica de Educación, además se aseguró que todos los aportes que acompañaron a esta Ley fuesen favorables a sus intereses. La Comisión Consultiva tuvo tres encuentros a lo largo de todo el proceso de formulación de la Ley Orgánica de Educación Provincial.

### Debate, conflicto y medios

En la provincia continuó el desarrollo de los debates por una nueva Ley de Educación, de los cuales solo se pudo leer la posición oficial en los medios de comunicación<sup>88</sup>.

Pero en julio del 2012 se produjo un hecho que redefinió la postura de los medios ADN y el Diario RN.

El 1 de julio, al saber que la seccional Roca<sup>89</sup> iba a participar del debate que se realizaría en la localidad, el Estado resolvió la suspensión del mismo.

Ante este hecho la agenda de noticias ADN publicó<sup>90</sup> una carta abierta de la secretaria UnTER seccional Roca en la que planteó:

A la convocatoria hecha por el Ministerio de Educación asistieron más de 200 personas para debatir sobre la nueva Ley de Educación, con la presencia de padres, estudiantes docentes en actividad y jubilados se encontraron con un cartelito que decía "Foro Suspendido por fuerza mayor". Luego de esperar más de media hora, los presentes decidieron constituir una reunión espontánea donde se manifestaron las problemáticas escolares y la indignación por la falta de respeto por el plantón de nuestras autoridades. Se definieron acciones a seguir en la

<sup>88</sup> Tanto ADN como R.N publicaban el boletín oficial que se realizaban de los encuentros.

<sup>89</sup> Es la seccional más grande de UnTER, que se encontraba alineada con la Azul Arancibia.

<sup>90</sup> ADN del 1 de julio del 2012 Malestar de UnTER Roca por suspensión de "Foro de la Ley de Educación"

semana entrante, y sabiendo que simultáneamente se desarrollaría este Foro en Villa Regina resolvieron viajar algunos presentes a la ciudad vecina para pedir explicaciones.

El Foro de Regina sólo debatió la problemáticas edilicias y la afectación del receso escolar, negándose el uso de la palabra en el espacio público porque no ser de la localidad. Nuevamente repudiamos este accionar autoritario del C.P.E. y la ausencia de la conducción Central de UnTER.

Con dicho accionar el Gobierno Provincial vislumbró que no permitiría posiciones divergentes a la propia y pasó de una omisión a una negación de la disidencia. Aunque no dio ningún tipo de explicación de lo sucedido en General Roca, ni en Villa Regina.

En tanto, la agencia de noticias ADN comenzó a brindar mayor espacio de difusión a las voces disidentes al Gobierno, en cambio el Diario Rio Negro continuó con su postura oficialista y no publicó nada de lo sucedido, esto demarcó un posicionamiento muy fuerte del diario al Estado rionegrino.

Ante este acopio de reclamos el Gobierno Provincial dio por cerrado los foros de debate de la nueva Ley Orgánica, un mes antes de lo previsto<sup>91</sup>. Este hecho trajo preocupación y malestar a diferentes sectores que consideraron irresponsable acotar a un más los debates de la Ley de educación,

En ese sentido la Comisión Directiva Seccional Unter Roca expresó:

---

<sup>91</sup> Según la Resolución 909-12, que detalla los seis meses de formulación de los debates. Los mismos debían concluir en el mes de septiembre.

Con sorpresa nos enteramos por los medios de comunicación que desde el viernes 17 de agosto se cerró el debate que se dice de construcción colectiva con la aportes de todos y todas, con la participación de padres, docentes, estudiantes y organizaciones sociales cuando en realidad se montó en primer lugar una campaña de prensa para comunicar lo que se quiere imponer, en segundo lugar se hace un "como sí" con una pseudo participación.

[...] No entendemos cuál es el apuro por sancionar una Ley bajo presión, sin debate y participación real de todos los sectores involucrados cuando en realidad no se hallan cubiertas las necesidades básicas de insumos, recursos, mantenimiento y obras escolares y resulta tan importante y necesaria transformación del sistema educativo rionegrino. Se apresuran en elegir a dedo a los padres y Unter Central a los docentes garantizando obediencia, alineamiento político y de esta forma, desentenderse de la defensa de los intereses de sus representados<sup>92</sup>.

De esta manera modo y haciendo uso de lo expuesto en las entrevistas a los actores relevantes y de los hechos noticiosos podemos afirmar que los debates Provinciales se realizaron de modo apresurado, con una temática limitada a los ocho ítems que postulo el Documento Base y una representación inadecuada de padres y docentes.

Durante el desarrollo de los debates, el accionar del Gobierno estuvo dirigido a resguardar la Ley de educación de aportes opuestos a sus ideales, muestra de esto fue la omisión constante a toda opinión disidente a la propia; la creación de la Comisión Consultiva y la falta de interés en llevar adelante debates productivos, un claro ejemplo de esto fue los escasos Documentos Bases en los encuentros de las diferentes localidades y la falta de tiempo para los mismos; así como la suspensión del debate de General Roca, que marcó paso de la omisión a la negación de la disidencia por parte del Gobierno Provincial.

---

<sup>92</sup> ADN 21 de agosto del 2012 "Educación queremos Democracia en serio"

**PARTE III “El contexto de sanción de  
La Ley Orgánica de Educación 4819”**

## Capítulo V: Comisiones legislativas

En este capítulo nos centraremos en la segunda instancia que atraviesa toda política pública: la Sanción, que implica un momento de decisión que distribuye responsabilidades, capacidades y recursos para su futura implementación (Zeller, 2007). Para un mejor entendimiento de los diferentes contextos que rodearon a la creación de esta nueva Ley de Educación, es que tomamos como periodo de sanción el que inicia con el ingreso del anteproyecto a las Comisiones legislativas hasta el momento de su sanción, propiamente dicho. En esta nueva etapa surgió una nueva dinámica entre diferentes actores que reconfiguraron el campo político.

A partir del relevamiento noticioso realizado y las entrevistas a los actores clave, hemos definido una serie de aspectos que marcaron la etapa de debate legislativo y sanción de la Ley, y que se organizan del siguiente modo:

### 1- Actores de la sanción

En esta nueva etapa de la política educativa se reconfiguraron los actores estatales que los abordamos desde la concepción de Serna y José Antonio Gomiz Gomiz (2002), para quienes los actores estatales son aquellos que se encuentran insertos en la estructura funcional del Estado. A su vez, estos pueden ser de carácter individual, es decir individuos con cierto grado de injerencia en el proceso de toma de decisiones o de carácter colectivo. Estos últimos según Ester García Sánchez (2007), son aquellos actores que presentan intereses comunes, un cierto grado de organización, recursos y cohesión.

En este sentido a los actores estatales que fueron partícipes de la etapa anterior se le sumó la Legislatura Rionegrino que estaba conformada por cinco bloques legislativos que representaron a las diferentes fuerzas de la provincia.

- ❖ Bloque del Frente para la Victoria: Por un lado, el bloque del Frente para la Victoria<sup>93</sup>, bloque oficialista, contaba con treinta congresales provenientes de los diferentes sectores que conformaban la alianza<sup>94</sup>. Tras la muerte del Gobernador Carlos Soria se estableció una división dentro del bloque entre soristas y pichettistas. Estos últimos Armaron un bloque<sup>95</sup> dentro del FpV, llamado Eva Perón<sup>96</sup>.
- ❖ En tanto el Bloque Alianza Concertación para el Desarrollo<sup>97</sup> se consolidó como la segunda fuerza legislativa (primera oposición); este estaba conformado por trece congresales provenientes de los diferentes sectores que conformaron dicha concertación<sup>98</sup>.
- ❖ Bloques Unipersonales: en la legislatura de Río Negro hubo tres bancas unipersonales pertenecientes al Partido Provincial

---

<sup>93</sup> Con la conducción de Carlos Peralta, el bloque oficialista estará integrado por Pedro Pesatti; Ana Piccinini ; Luis Esquivel; Susana Diéguez ; Silvia Horne ; Alejandro Marinao; Sergio Rivero, Beatriz Contreras, Juan D. Garrone, Arabela Carreras, Marilín Gemignani, Norma Dellapitima, Martín Doñate, Marcos Catalán, Héctor López, Roberto Vargas, Angela Vicidomini; Ricardo Arroyo, Irma Banega, Roxana Fernández, Luis Bartorelli, Jorge Barragán, Rosa Pereira; Sandra Recalt; César Miguel, Silvia Paz y Rubén Torres.

<sup>94</sup> Esta alianza estaba conformada por el Partido Justicialista y el Frente Grande.

<sup>95</sup> Este bloque conformado como un sub bloque dentro del bloque del FpV, ya que no fueron autorizados por Carlos Peralta, vicegobernador, a conformar el bloque, por considerar que un gasto de fondos estatales innecesario.

<sup>96</sup> Este bloque estaba integrado por: Ariel Rivero, Juan Domingo Garrone, Alejandro Marinao, Luis Esquivel, Angela Vicidomini, Graciela Sgrablich, Irma Banega; Marcos Catalán, Ruben Torres, Ana Piccinini, Roberto Vargas.

<sup>97</sup> Con la conducción de Bautista Mendioroz, este bloque estuvo integrado por Francisco González, Daniela Agostino, Cristina Uría, Facundo López , Marta Milesi, Darío Berardi; Héctor Funes, Adrián Casadei, Leonardo Ballester, Alejandro Betelú, Matías Riccay Alfredo Pega,

<sup>98</sup> Esta alianza electoral, estaba constituida Unión Cívica Radical, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Victoria Popular, el Partido Unidos Por Río Negro y el Partido Intransigente.

Rionegrino<sup>99</sup> (Claudio Lueiro), a Coalición Cívica ARI<sup>100</sup> (Magdalena Odarda) y a Unidos por Río Negro<sup>101</sup> (Ricardo Ledo). Estos actores no realizaron comentarios, de la Ley, en los medios de comunicación, su única participación, en el campo político, fue en la sección legislativa de diciembre del 2012, donde se sanciona la Ley.

- ❖ Otros actores participantes en la etapa de sanción de la Ley fue la UnTER Disidente que continuó su campaña para extender los plazos de debate de la nueva Ley de educación. Entre sus acciones se destacaron la presentación de documentos que indicaban las irregularidades de la Ley y los debates, a los diferentes bloques opositores al Gobierno Provincial, además de continuaron con las publicaciones en los diferentes medios locales.

## 2- Interés, estrategia y posición de los diversos actores en torno a la sanción.

En el apartado anterior identificamos los actores que intervinieron en la etapa de sanción de la Ley Orgánica de Educación en la Provincia de Río Negro, en éste intentaremos identificar los intereses y estrategias que desplegaron dichos actores en los diferentes momentos de la sanción.

Basándonos en la teoría de Bourdieu podemos definir, el momento de sanción de la Ley Orgánica de Educación como un campo político

<sup>99</sup>Partido provincial (a partir de ahora PPR) fundado en 1970 por el Gral. Roberto V. Requeijo.

<sup>100</sup>Coalición Cívica - Afirmación para una República Igualitaria (CC-ARI) es un partido político argentino creado en 2002. Su nombre original era Afirmación para una República Igualitaria (ARI), nombre que fue cambiado en octubre de 2009 para integrar al partido a miembros de la confederación Coalición Cívica.

<sup>101</sup>Partido provincial (a partir de ahora URN) creado en el 2011

dinámico, que se define y redefine como resultado de las luchas de los distintos actores que intervienen para mejorar o conservar su posicionamiento, donde el Gobierno rionegrino va tener una posición de privilegio con relación a los otros actores.

### Gobierno Rionegrino:

El Gobierno de Rio Negro ejecutó diferentes estrategias de conservación con las que promovió la sanción unánime de una Ley Orgánica de Educación en concordancia a sus intereses, entre las más importantes podemos mencionar:

- ❖ La estrategia que siguió utilizando fue la "omisión de la disidencia". Esta estrategia fue desplegada a lo largo de toda la formulación de la Ley educativa y se extendió hasta la etapa de debate legislativo. Ésta abarcaba tanto las expresiones orales como escritas. Ejemplo de esto son los escritos aportados por la Universidad Nacional del Comahue, a la Comisión Consultiva, que no fueron incluidos, ni mencionados, en el debate de las comisiones legislativas.
- ❖ Una nueva estrategia fue la negociación, que se utilizó para conseguir el apoyo de los diferentes bloques opositores.

El oficialismo rionegrino postergó el tratamiento de la reforma educativa y su proyecto no fue incluido en la sesión legislativa del 30 de noviembre del 2012. Esta decisión fue adoptada cuando el gobierno confirmó que no dispondría de los votos necesarios para su aprobación.

El justicialismo disidente anticipó su rechazo mientras que el radicalismo pidió incorporar reformas y, en principio, reclamó mayor

tiempo. "Si nos atropellan, no acompañamos", fue el alerta del bloque radical a principios de noviembre.<sup>102</sup>

Esta situación llevó al Gobierno a iniciar negociación con los diferentes bloques, con el fin de contar con su apoyo en la sesión legislativa de diciembre del 2012.

En este sentido el Ministro de Educación, Marcelo Mango, y la legisladora Susana Diéguez comenzaron una recorrida por los diferentes bloques legislativos con el fin de negociar su apoyo a la Ley. Esta iniciativa dio como resultado el apoyo unánime de los parlamentarios legislativos a la Ley Orgánica de Educación.

#### UnTER Disidente:

Los representantes de la Azul Arancibia se enmarcan en lo que Bourdieu llama herejes, son aquellos actores que participan en el campo político, pero como una visión de cambio de su posición en dicho campo.

En ese sentido los representantes de la UnTER disidente continuaron Reclamando un debate más amplio, en tiempo y participación, con real representación de todos los sectores de la sociedad, así como la incorporación de temas trascendentales para la educación al temario de los debates, y la postergación de su tratamiento en instancias legislativas.

En una posición subordinada dentro del campo político, la UnTER disidente desplegó una serie de estrategias que procuraban cambiar esa posición. De las estrategias desplegadas se destacan las siguientes:

---

<sup>102</sup> RN del 21 de noviembre del 2012. "Le faltan votos a la reforma educativa rionegrina".

- ❖ Continuidad en la exposición de diferentes reclamos a través de los medios de comunicaciones locales y regionales. Esta fue una modalidad para aportar su punto de vista a un debate negado.
- ❖ Otra estrategia fue asistir a los debates de las comisiones legislativas que se realizaron en la provincia con el fin de plantear su postura. Esta táctica no tuvo efecto, ya que ante la participación de diferentes miembros de la UnTER disidente, diferentes funcionarios del Gobierno Rionegrino aplicaron su estrategia de "omisión de la disidencia" y no contestaban sus preguntas, ni permitían sus aportes.

Un claro ejemplo de esta situación fue la que ocurrió en la reunión de la comisión legislativa del 03 de diciembre del 2012, que se realizó en la ciudad de General Roca, donde participaron representantes de la seccional Roca de UnTER, de orientación disidente. Cuando estos hicieron uso de la palabra, los representantes gubernamentales abandonaron el recinto sin dar respuesta alguna.

Así lo describió la seccional Roca:

[...] los funcionarios fueron ávidos aplaudidores de las exposiciones del Secretario de Educación y de los integrantes de la conducción central de la UnTER, pero abandonaron el recinto del Concejo Deliberante en bloque cuando el compañero Floriani se disponía a hacer uso de la palabra en una clara actitud de intolerancia al disenso. Esta metodología no hace más que confirmar el estilo patoteril de la gestión educativa Provincial de intentar silenciar a los/las trabajadores/as de la educación con aprietes y sumarios, negando espacios transparentes de debate sobre una política educativa Provincial dependiente de programas financiados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>103</sup>.

<sup>103</sup> ADN del 6 de diciembre del 2012. "Debate Ley de Educación: Dicen que funcionarios no escucharon a dirigente UnTER Roca"

❖ Otra estrategia de la UNTER disidente fue el intento de construir alianzas con sectores opositores legislativos. Dentro de esta estrategia, la UnTER Viedma inició una ronda de visitas a los distintos bloques de la legislatura de Río Negro.

En este sentido, Paolo Etchepareborda, secretario general de UnTER Viedma, junto al ex secretario general de la UnTER Marcelo Nervi realizaron rondas de visitas donde expresaron las inquietudes de su sector por la falta de espacios y tiempos reales de debate y generación de propuestas, como así también algunas cuestiones vinculadas al texto del proyecto de Ley que se pretendía votar<sup>104</sup>.

#### Bloques Opositores:

De los cinco bloques opositores, solo dos se pronunciaron en desacuerdo con el proyecto de Ley presentado por el oficialismo, los tres restantes no emitieron opinión al respecto.

❖ Bloque Concertación para el Desarrollo: planteó en la comisión legislativa del 14 de noviembre del 2012, que los debates fueron acotados y con poca concurrencia de los diferentes sectores de la sociedad y por tal motivo dicha instancia se debía prolongar.

El presidente del bloque, Bautista Mendioroz expresó:

[...]Es una mala Ley porque es corporativa, parece estar elaborada a la medida de la UnTER. No habla de la calidad y la igualdad educativa y deja a los consejos escolares con funciones "light." [...] se trata de un tema que no precisa un urgente tratamiento, se debería analizar el año que viene en el recinto, una vez que se realicen audiencias públicas en las

<sup>104</sup> ADN del 5 de noviembre del 2012. "UnTER Viedma con Bloque Eva Peron por nueva Ley de Educación"

ocho regiones escolares con la inclusión de todos los actores de la comunidad. Además 11 de las 18 seccionales del gremio docente de la UnTER están en desacuerdo con el proyecto. [...] se eliminan atribuciones fundamentales de los consejos escolares de la actual Ley vigente y en la integración de los mismos se excluye a gran parte de los docentes por su condición de no afiliados a la UnTER [...]

<sup>105</sup>

Este bloque mostró estar en desacuerdo con los desarrollos de los debates y el proyecto de Ley en general, pero luego de un proceso de negociación con el oficialismo, éste votó a favor del mencionado proyecto que se transformó en Ley Orgánica de Educación Rionegrina.

❖ Bloque Eva Perón: el bloque Eva Perón era un sub bloque que se formó dentro del bloque oficialista, producto de confrontaciones entre los sectores Pichettista y Albertitas.

El sector Pichettista sostuvo que el oficialismo debía escuchar todas las voces antes de sancionar la Ley. En ese sentido se reunió con representantes de la UnTER disidente para escuchar sus demandas. Luego de esta reunión la Legisladora Ángela Vicidomini (Bloque Evita) en una entrevista que dio en Radio Noticias, expresó:

Cualquier sistema educativo tiene que servir para transformar la realidad de las personas que lo integran, dándoles más oportunidades y cambios sociales, que solo con la educación se pueden producir. No digo que faltó debate, sino que estamos recibiendo propuestas de modificaciones y, por eso, esto meritúa que se analice todo. Hay que hacer un análisis exhaustivo para que nos quedemos a media.

La postura de Vicidomini fue la postura de todos los parlamentarios del sub bloque peronista que no se proclamó en contra de la Ley, sino que exigió que se analicen todos los aportes antes de la sanción.

<sup>105</sup> Tres Líneas del 10 noviembre del 2012” Radicales no apoyan Ley de Educación”

Luego de negociaciones internas del bloque, el sector Pichettista acompañó con el voto positivo la sanción de la Ley.

- ❖ Bloques unipersonales: en la legislatura de Río Negro hubo tres bancas unipersonales pertenecientes al Partido Provincial Rionegrino (Claudio Lueiro), a Coalición Cívica ARI (Magdalena Odarda) y a Unidos por Río Negro (Ricardo Ledo). Estos actores no realizaron comentarios en los medios de comunicación, su única participación visibilizada en el ámbito público fue en la sección legislativa de diciembre del 2012, donde acompañaron con el voto positivo la sanción de la Ley.

En este apartado observamos que el oficialismo continuó desplegando las mismas estrategias que usó en la etapa de formulación, pero al tener que posponer el debate de la Ley hasta la sesión legislativa de diciembre, por no contar con los votos necesarios, comenzó a aplicar la negociación, con la que consiguió el consentimiento de las todas las bancas legislativas. Cabe aclarar que dicha estrategia solo la utilizó con los miembros del poder legislativo, con los otros actores disidentes continuó utilizando la omisión y la negación como modo de invisibilizarlos.

### 3- Ley en comisión

El proceso de debate en las comisiones legislativas se realizó a lo largo de seis reuniones de comisión, cinco en las cuales solo se reunió la comisión de Cultura, Educación y Comunicación Social y la última a la que se sumaron las comisiones de Asuntos Constitucionales Y Legislación General - Presupuesto y Hacienda.

Dichas reuniones se realizaron en el interior de la Provincia con el fin de posibilitar la mayor participación posible antes de emitir un Dictamen de Comisión.

La comisión Cultura, Educación y Comunicación Social<sup>106</sup> fue la encargada del tratamiento del anteproyecto de la Ley Orgánica de Educación. Esta estaba conformada por siete legisladores del Frente para la Victoria entre ellos la legisladora Susana Diéguez, quien presidia la comisión, y cuatro legisladores por Alianza Concertación para el Desarrollo

Cabe aclarar que, en los ocho encuentros que se realizó en torno a la Ley de Educación Provincial participaron diferentes representantes del Poder Ejecutivo – Ministerio de Educación y Derechos Humanos.

En la reunión que se llevó adelante en la ciudad de Choele Choel, en el marco de la ronda de consultas y recopilación de aportes sobre el Proyecto de la nueva Ley Orgánica de Educación de la Provincia, el Legislador, por Alianza Concertación para el Desarrollo, Héctor Hugo Funes manifestó:

Nuestro Bloque considera que teniendo en cuenta la importancia del proyecto, no se ha debatido lo suficiente, que no se observa una participación suficiente y que debería prolongar esta instancia de tratamiento en el ámbito legislativo<sup>107</sup>.

Estos dichos generaron un intercambio de opiniones entre los asistentes, destacándose los de la Legisladora Diéguez y el Legislador Pedro Pesatti, quien argumentó que el debate comenzó en el mes de marzo y había permitido la participación de todos los interesados.

---

<sup>106</sup> Legisladores que conformaban la comisión Susana Isabel Dieguez (FPV) - Pedro Oscar Pesatti (FPV)- Daniela Beatriz Agostino (ACD) - Rosa Viviana Pereira (FPV) - Irma Banega (FPV) - Héctor Hugo Funes (ACD) - Darío César Berardil (ACD)- Roxana Celia Fernández (FPV)- Marta Silvia Milesi (ACD) - Humberto Alejandro Marinao (FPV) - Sandra Isabel Recalt (FPV).

<sup>107</sup> Anexo: Reunión del 14 de Noviembre de 2012 – N° 13

Por su parte el Legislador Alejandro Betelu manifestó estar de acuerdo con los lineamientos generales del proyecto, pero comparte lo expresado por su compañero de bloque, Legislador Funes, en cuanto a que falta debate sobre esta propuesta.

En el mismo sentido, en la comisión realizada en General Roca, el señor Julio Padron, quien se presentó en carácter de docente de Nivel Medio, Planteó:

[...] los documentos no llegaron a tiempo para analizarlos, que el Estado no debe financiar la educación privada, que la figura del Ministerio dentro de la Ley acota las facultades del Consejo Provincial de Educación, y solicito que se continúe debatiendo el proyecto con las modificaciones que vayan surgiendo<sup>108</sup>

En la misma línea los señores Gerardo Mujica y Mario Floriani, en representación de la Seccional General Roca de la UnTER mencionaron una serie de cuestionamientos al proyecto entre los que se destacaron el no acuerdo con la figura de Ministerio dentro de la Ley, no estaban de acuerdo con la forma de elección de los padres que propone el proyecto, entendiendo que debe hacerse por voto directo, observan que no se prevé el financiamiento de la educación, no acordaban con impulsar más horas de clase sin antes regularizar a los docentes, no estaban de acuerdo con implementar planes Nacionales y no estaban conformes con los espacios de participación que habían tenido en el proceso de elaboración, entre otros planteos realizados. También señalaron que observaron debilidades en el proyecto, no está de acuerdo con los 190 días de clase entendiendo que es

---

<sup>108</sup> Anexo: Reunión del 03 de Diciembre de 2012 – N°: 16

parte de un discurso de difícil aplicación y hace mención a la escasa participación que han podido desarrollar en el proceso de elaboración.

Ni el señor Padron, ni los representantes de UnTER sección Roca tuvieron respuesta alguna a sus planteos. por parte de la comisión legislativa o la comitiva gubernamental, quienes continuaban la omisión a la disidencia. Estrategia que fue utilizada en toda opinión disidente, con excepción de la de los legisladores opositores con quienes trataban de llegar a un acuerdo para conseguir su aval a la Ley.

En ese contexto de confrontación, omisión a la disidencia, acuerdos y desacuerdo, finalmente se aprobó por dictamen dividido el Expte.Nº:752/2012.

#### 4- Debate legislativo

En este apartado analizaremos la sesión extraordinaria que se realizó, el 20 de diciembre del 2012, para debatir el Proyecto Ley Nº 752/2012 Ley Orgánica de Educación de la Provincia De Rio Negro.

Para una mejor comprensión del debate es que nos centramos en el planteo de cada bloque planteando solo aquellos aportes que consideramos relevante para tal tarea.

En esta etapa el bloque oficialista se centró en resaltar los aspectos positivos de la Ley, la importancia de un Estado Nacional que invierta en educación, un Gobierno Provincial que se alinea con éste; así como la importancia del Estado como garante de la educación. En este sentido, la legisladora Susana Diéguez planteó:

Esta es una Ley que llevó a un camino [...] Una Ley de transformación cultural porque los cambios educativos no prosperan en forma aislada, no hay cambio educativo sin cambio social, no hay consolidación de ese cambio sin cambio educativo [...] No hay un factor mayor de cohesión y desarrollo que promueva más la inclusión que el aseguramiento de las condiciones para el acceso a la educación, formidable herramienta que constituye identidad Nacional, identidad cultural, presupuestos básicos de cualquier país que quiera ser Nación [...] Una sociedad como la que queremos promover debe basarse en el conocimiento y en el acceso de todos a ese conocimiento [...] La igualdad educativa es para nosotros, un principio irrenunciable, no sólo como actitud ética sino esencialmente como responsabilidad institucional. Debemos garantizar que un chico del Norte Argentino tenga la misma calidad educativa que un alumno de la Capital Federal". Nosotros, como Estado Rionegrino, debemos garantizar que un niño del centro de la capital viedmense tenga las mismas oportunidades que un niño de Manuel Choique<sup>109</sup>.

La parlamentaria oficialista continuó su exposición argumentando lo importante que fue la llegada de un Gobierno Nacional que haga foco en la educación y de un Gobierno Provincial que se alinee a ésta y al culminar su exposición señaló:

"La nueva Ley constituye la Educación como un derecho social y como un bien público, como instrumento eficiente para la liberación, la democracia, y se declara política de Estado, el Estado Provincial se constituye en Estado docente con el objeto de garantizar el derecho de aprender como derecho colectivo que se ejerce desde la escuela pública en condiciones de igualdad y calidad. Enseñar todo a todos significa romper con la estigmatización de origen. No más educación de calidad para estudiantes de buen nivel socio económico y educación pobre para los pobres. La universalidad tiene que ver también con el acceso a recursos tecnológicos y nuevas plataformas de aprendizaje.

---

<sup>109</sup> Legislatura de la Provincia de Río Negro. Diario de Sesiones, (en adelante *LPRN-DS*). 20/12/2012. Reunión XVII, p. 8.

Esta Ley nos pone en consonancia con el proyecto Nacional al cual pertenecemos y con el proyecto de Provincia que queremos. En este sentido -vuelvo a decir- tomamos el espíritu democratizador de la Ley 2.444 y avanzamos en nuevos derechos, a partir del 2003, que se fueron consagrando a nivel Nacional<sup>110</sup>.

En este sentido su compañera de bloque, la legisladora Roxana Fernández resaltó la responsabilidad del Estado como garante de la educación y desarrolló los derechos que incorporó la nueva Ley:

Es una Ley que ha sido muy discutida, y celebramos que haya sido muy discutida, porque todo lo que es discutido por una sociedad es porque es de interés de la sociedad y en este caso hablar de la Educación es hablar de un tema y de una responsabilidad del Estado indelegable y es por ello que celebramos, como decía, que haya sido una Ley absolutamente discutida... discutida a lo largo y a lo ancho de nuestra Provincia, con la posibilidad de la participación de todos los sectores, no solamente los docentes, quienes somos los que de alguna manera podría pensarse que tenemos la potestad de hablar de Educación pero no es así, sino de todos quienes integran la comunidad, como son los padres, los alumnos, las organizaciones del pueblo que trabajan en distintos ámbitos, los partidos políticos que enriquecen la democracia.[...]Se incorpora la Modalidad de Educación Hospitalaria, la educación que se le pueda acercar a los alumnos en todos los niveles que por razones de salud se encuentren hospitalizados en centros de salud de manera tal que no solamente está la Educación de Modalidad Domiciliaria que teníamos sino también esta posibilidad de la Educación Hospitalaria. [...] La educación sexual integral con perspectiva de género, también un tema de agenda – por suerte- actual y que nos permite que nuestros jóvenes, nuestros niños, desde el primer momento en que ingresan a la escuela tengan de parte del Estado, en este caso, a través de la educación, a través de la escolarización, la formación necesaria para poder desarrollar una vida sexual plena, íntegra y sin discriminación, entendiendo todo lo que significa aprender y compartir, desde una perspectiva de género que permita no discriminar y transitar una vida respetando las diferencias por sobre todas

---

<sup>110</sup> Ibidem

las cosas. [...]La educación ambiental, un tema muy necesario también para poder discutir, para poder trabajar en cómo llevar adelante desde el cuidado propio de los alumnos del medio ambiente hasta poder desarrollar experiencias específicas de cuidado del ambiente. [...] Una incorporación que destacamos, por sobre todas las cosas, porque fue además producto del consenso y del trabajo con los distintos Institutos de Educación Superior, es la incorporación en esta Ley Orgánica de Educación del título de Educación Superior que, hasta el momento, se rige por la Ley 2.288 y que ha sido también una demanda permanente poder ser parte para poder hablar justamente de un sistema integrado desde el nivel inicial hasta la educación superior, regulando también la formación docente y, en este caso también, la educación superior Técnico Profesional<sup>111</sup>.

En la misma línea argumentativa el legislador Pedro Pesatti señaló:

[...] Una Ley que tiene dos pilares fundamentales, uno de ellos este concepto que tiene que ver con la educación como un derecho y como un derecho social producto de este proceso que pone en marcha el compañero Kirchner en el 2003, un concepto obviamente antagónico a los conceptos que predominaron durante la década de los '90, pero un concepto eminentemente liberador para los pueblos como los nuestros, como los latinoamericanos, que necesitan justamente encontrar, en un campo tan importante, clave y estratégico como el de la educación, aquellas respuestas que nuestros pueblos están necesitando, por eso a partir de ahora en Río Negro la educación ya no es un servicio público, no es un servicio que el Estado presta, es un derecho que el Estado rionegrino debe garantizarle a todos. Y el otro pilar de esta Ley es la Ley 2.444, nosotros no venimos con esta Ley a derogar la Ley 2.444, la 2.444 está dentro de esta Ley también. [...] <sup>112</sup>

<sup>111</sup> LPRN-DS.07/12/1992. Reunión XVII, p. 14

<sup>112</sup> LPRN-DS.07/12/1992. Reunión XVII, p. 48.

Por su parte el bloque Alianza Concertación para el Desarrollo planteó las preocupaciones que tenían con respecto a la Ley y la disposición que tuvo el oficialismo a escuchar sus propuestas. Sus representantes fueron la legisladora Daniela Agostino y el legislador Bautista Mendioroz.

En este sentido la Daniela Agostino argumentó:

Los primeros textos a los que accedimos, incluso el primer proyecto que tomó estado parlamentario, nos preocuparon, no estábamos dispuestos a acompañarlos, así, lealmente lo hicimos saber, reclamando además la posibilidad de plantear alternativas, realizar aportes y enriquecer el proyecto[...] Ahora bien, en referencia a nuestras propuestas, las que hicimos y las que han aceptado, podemos decir que, en lo que hace al Gobierno del Sistema, consideramos que la modificación incorporada a nuestra solicitud, que establece al Consejo Provincial de Educación como autoridad del sistema sin determinar una doble estructura de conducción, es correcta. También lo es que sea en cada circunstancia la Ley de Ministerios la que determine las formas, pero siempre respetando al único organismo con jerarquía constitucional de carácter democrático, colegiado y participativo, que es el Consejo [...] Vemos positivo que se preserve el voto directo y secreto de los docentes para elegir al Vocal que los represente en el organismo central y que idéntico mecanismo se determine para la elección del Vocal representativo de los padres y de los estudiantes, vemos con agrado que hayan sido incorporadas modificaciones que solicitamos y que de no haberlo sido hubieran obligado a este bloque al voto negativo. La ampliación de funciones, facultades y atribuciones de los Consejos Escolares y la elección de sus miembros por voto de sus representados, así como la designación del Coordinador por el pleno Consejo Provincial de Educación, son diferencias significativas con respecto al proyecto original y que responde a lo que aportamos desde nuestro bloque<sup>13</sup>.

La parlamentaria culminó su exposición afirmando que mantiene algunas diferencias con el proyecto, pero considera que esto no tiene

<sup>13</sup> LPRN-DS.07/12/1992. Reunión XVII, p. 23

suficiente entidad como para rechazarlo, por eso apoyó al mismo con su voto.

En la misma línea argumentativa el legislador Mendioroz sostuvo:

La política educativa "trasciende a un Gobierno, a una gestión y trasciende a los partidos políticos que en la democracia pugnan legítimamente por el poder". Por eso estableció que el rol de la oposición es aportar, es criticar, es cuestionar, es plantarse si es necesario, pero con un objetivo y su objetivo es, desde su ideología, desde su posición política, mejorar la propuesta, la iniciativa del Gobierno. Por esto se había reunido con el Ministro de educación, Marcelo Mango, para discutir sus diferencias y comenta que tuvo de este una enorme receptividad. Cuando nos despedimos, yo le dije: "Ministro, si logramos acordar, si logramos reformar el texto original, si se incorporan estas modificaciones que usted en el bloque -al que lo acompañó Susana-, manifestó compartir, -y en muchos casos explícitamente el Ministro dijo que le mostraba una óptica distinta, una visión distinta, y que él creía que era superadora, que mejoraba el proyecto de Ley- lo vamos a acompañar", porque es bueno, es bueno que una Ley que define una política de Estado salga por unanimidad, es bueno que la oposición tenga estos espacios. Podremos reclamar, podremos decir que podría haberse discutido más,... es cierto, siempre se pueden discutir más las cosas, pero la verdad es que hoy estamos acá, nosotros también cumpliendo ese compromiso, porque el Gobierno, porque la Presidenta de la Comisión de Educación, porque el Parlamento, porque mi amigo Pedro Pesatti, como en otros casos, fue y fueron lo suficientemente abiertos para aceptar modificaciones que no eran formales<sup>114</sup>.

El legislador de la Alianza Concertación para el Desarrollo finalizó su exposición planteando una autocrítica con respecto a la Ley de Educación.

... la elección del representante de los padres en el Consejo de Educación, es una deuda pendiente, debemos resolverlo[...]También

<sup>114</sup> LPRN-DS.07/12/1992. Reunión XVII, p. 42

sabemos que falta muchísimo, falta mejorar sustantivamente los niveles de calidad en los procesos de enseñanza, aprendizaje, falta lograr que los niños más pequeños de toda la Provincia tengan la oportunidad plena de acceso al nivel inicial desde los cuatro años, y que los más chicos de los sectores más vulnerables reciban, desde los 45 días,[...]; falta que los jóvenes de cualquier condición social completen exitosamente su trayectoria escolar en el nivel medio y lo hagan en los tiempos esperados.

Aun así el Congresista afirmó su apoyo a la Nueva Ley Orgánica porque consideraba un paso importante hacia adelante.

Por su lado el Sub bloque Eva Perón fue representado por los legisladores Rubén Torres y Humberto Marinao.

El Legislador Torres señaló que en un principio no iba acompañar con su voto, el proyecto de ley, pero las negociaciones con el oficialismo produjeron un cambio en su postura. Al respecto declaró:

[...] el acompañamiento de Aldo Spessot y la presencia del ministro Marcelo Mango en el Bloque Eva Perón, debatiendo, y con sus posturas de estar abiertos a recibir sugerencias, a compartir, a debatir y fue lo que terminó generando su apoyo a la Ley [...] En un momento planteaba -sin duda creo que era la mayor crítica que le hacía- que era una Ley muy genérica y siempre lo manifesté desde el punto de vista constructivo, pero sabemos que la mayor parte de la responsabilidad de esta Ley, la gran fortaleza va a estar en la reglamentación, porque si uno lee cualquiera de sus artículos, dice todo. Como legislador de la Provincia celebro esta Ley, porque enfrente mío, a cargo del ministerio se encuentra gente con la que yo antes disentía totalmente y hoy se encuentran compañeros en los cuales confío [...]

Por su lado el presidente del sub bloque, Marinao expresó:

Tengo, en nombre del Bloque Eva Perón, la confianza -y realmente es el deseo- que los conocimientos y los resultados de los aprendizajes, la formación inicial y continua de los docentes, el equipamiento y la infraestructura de las escuelas, entre otros, sean un factor de crecimiento, de desarrollo personal de cada estudiante rionegrino, transformadores de la realidad ya como hombres y mujeres íntegras, y no encubra, por cuestiones de financiamiento, presupuesto o inoperancia, factores de promoción de la exclusión y la marginalidad, porque si no esta herramienta no estaría siendo válida desde su origen. [...] Quiero anticipar el acompañamiento del Bloque Eva Perón, en general y en particular y desde ya seguir diciendo que enseñar todo a todos va a ser la transformación de la Provincia de Río Negro. Muchísimas gracias<sup>15</sup>.

En tanto, el legislador del bloque Unidos por Río Negro, Ricardo Ledo expresó:

Cuando este proyecto llegaba para su discusión en comisiones -y se anunciaba la presencia del Ministro Mango para la explicación de este proyecto- no obraba en nuestro poder el proyecto definitivo. Supusimos en ese momento que nuevamente un tema fundamental y trascendental en la Provincia de Río Negro iba a tener un tratamiento apurado, un tratamiento apresurado, un tratamiento con algunas dificultades. Hicimos o pusimos algunos reparos a determinadas cuestiones que venían planteadas en el proyecto original. Se nos dijo sí que se buscaba o se iba a procurar la unanimidad dentro de esta Cámara legislativa para poder llevar adelante este proyecto por la trascendencia que el mismo tenía.[...] Debo reconocer que el Gobierno en este caso actuó en consecuencia, fuimos convocados, fueron escuchados muchos de los reclamos o de las cuestiones que venían planteadas y creo que en una rápida reacción se dio una nueva vuelta de discusión en la Provincia con este proyecto, se incorporaron muchas cosas, llegamos a algunas cuestiones, por ejemplo el voto directo para la elección del representante de los maestros, para el representante de los alumnos, haber incluido en el Gobierno de la educación a los estudiantes y a los padres también por este sistema, hace que nosotros veamos con agrado que el proyecto, que si

---

<sup>15</sup> LPRN-DS.07/12/1992. Reunión XVII, p. 38.

bien ofrece algunas dificultades en la implementación, tiene todas las garantías para transformarse en una Ley que sea una política de Estado<sup>116</sup>.

En relación a lo expresado anteriormente el Sr. Ledo destacó la importancia de la negociación con el oficialismo, ya que esta instancia fue clave para incorporar los aportes de los bloques opositores.

Por otra parte, la legisladora Magdalena Odarda (CC.ARI) inició su exposición planteando su apoyo al proyecto de ley, resaltando el inmenso valor dado al principio de igualdad y destacando la importancia que se le otorgaba a la educación técnica, el énfasis en la interculturalidad bilingüe y la definición de educación como un derecho social y bien público. Finalizó pidiendo que este proyecto fuese acompañado con el presupuesto correspondiente para que se pueda cumplir acabadamente con sus objetivos.

Finalmente la Legislatura de Río Negro aprobó por unanimidad el proyecto oficial que se transformó en Ley N° 4819, Ley Orgánica de Educación de Río Negro.

Consideramos que la etapa de sanción se configuró como un campo político con su propia lógica. En las características de las estrategias desplegadas, identificamos, siguiendo la mirada de Bourdieu, algunos de los principales factores de su creciente autonomía, de producción y de puesta en práctica de una competencia específica que se sustenta en el aprendizaje de ciertos lenguajes, trucos, relaciones de fuerza y modos de tratar con los

---

<sup>116</sup> LPRN-DS.07/12/1992. Reunión XVII, p. 35

adversarios. Estas estrategias configuran una cultura específica que debe ser dominada en la práctica.

En ese sentido, Bourdieu sostiene:

Este sentido del juego político es lo que hace que se pueda negociar un compromiso, que se haga silencio sobre una cosa que habitualmente se diría, que se sepa proteger a los amigos de manera discreta, que se sepa hablar con los periodistas. (Bourdieu 2001)

El juego político estratégico se desplegó al momento de la negociación entre el bloque del FpV y los bloques opositores, donde el oficialismo mostró predisposición a modificar o ampliar el proyecto de Ley, logrando de esta manera que los representantes de los otros partidos prioricen este vínculo por sobre el que mantenían con la UnTER Disidente, quien, en esta etapa, quedó en una posición subordinada dentro del campo político.

En el debate legislativo del 20 de diciembre del 2012, el oficialismo resaltó los aspectos positivos de la Ley, el peso que se le brindó a la educación al considerarla un bien social, así como la importancia de un Gobierno Nacional interesado en la educación y un Gobierno Provincial alineado a éste.

Por su parte la oposición recalcó la buena predisposición por parte del oficialismo para poder llegar a un conceso y aunque señalaron no estar totalmente de acuerdo con el proyecto de Ley, el sentido de educación como bien social y el Estado como garante de la misma que sostenía el mencionado proyecto, era más amplios que dichas diferencias.

## Conclusión

La presente investigación tuvo como finalidad analizar los intereses y estrategias de los diferentes actores que influyeron en las etapas de formulación y sanción de la Ley Orgánica de educación de la provincia de Río Negro, y cuáles fueron sus intereses y estrategias durante el período 2011-2012.

Para esto intentamos responder los interrogantes que dieron origen a nuestra investigación ¿cómo surge la Ley Orgánica de educación N°4819? ¿La Ley Orgánica de educación de Río Negro, Ley N° 4819, fue producto de un debate participativo o un mero arreglo político?, ¿Cómo fue el proceso de formulación y sanción de la Ley Orgánica de Educación N° 4819 de la provincia de Río Negro en el período 2011- 2012?, ¿Cuáles fueron las condiciones de producción del debate?, ¿Qué actores participaron y cuáles fueron sus intereses y estrategias en este proceso? ¿En la dinámica del debate surgieron alianzas y/o confrontaciones y/o cooptaciones?

Para dar respuestas a estas interrogantes partimos de contextualizar el surgimiento de la necesidad de reformular la Ley Orgánica de educación. El 10 de diciembre del 2011 asume el Gobierno de Río Negro Carlos Soria, candidato del Frente para la Victoria, rompiendo con 28 años de Gobierno radical en la provincia. El nuevo Gobierno de Soria reconfiguró la provincia, que a partir de ese momento dejaba de ser oposición con respecto al Gobierno Nacional.

Una de las primeras medidas para alinear las políticas Provinciales al Gobierno Nacional fue readecuar la Ley Orgánica de Educación Provincial a la Ley Nacional N° 26.206 sancionada en el año 2006. Con esto queda

demostrado que la "cuestión" que produce el surgimiento de esta Ley no proviene de una demanda de la sociedad civil, sino de una necesidad del Estado Provincial por rearticular la políticas provinciales a la Nacional.

En un segundo momento analizamos la etapa de formulación de la Ley Orgánica de Educación. Tomamos como punto inicial la Ley Nº 4737 que hace un llamado a los debates provinciales con el fin de formular la Ley de Educación en un plazo de seis meses.

Hicimos uso de la teoría de Bourdieu con el fin de identificar el contexto de formulación y de sanción de dicha Ley como un campo político. En este campo la figura más importante fue el Gobierno rionegrino, actor dominante, que con el fin de anteponer sus intereses llevó adelante diversas estrategias, una de las cuales fue otorgar el cargo de Ministro de Educación de la provincia a Marcelo Mango, quien se desempeñaba como Secretario General de la UnTER. Este hecho trajo una "fractura" dentro del gremio entre quienes vieron acertado este cambio de rumbo del nuevo Ministro, la línea oficial y quienes vieron en este accionar una clara maniobra de cooptar el sindicato, UnTER disidente. Esta última fue un actor de suma importancia para develar las discordancia que hubo entre cómo se plantearon los debates y como fueron realizados, así como la clara relación entre la UnTER oficial y el Ministerio de Educación.

Los debates que se plantearon como democráticos y participativos, estaban estructurados por un documento base diseñado por el Estado, el cual definía los ítems que se debían discutir. La participación era limitada a dos representantes (padres, estudiantes y docentes) por sector por localidad. A su vez los representantes de los padres eran elegidos por los

Concejos Deliberantes locales y los representantes de los docentes por la UnTER oficial, que estaba alineada con el Estado Provincial. Solo los alumnos elegían a su representante, pero esto no garantizaba su participación. Esto quedó reflejado en las entrevistas realizadas a las representantes madres y alumnas de las ciudades de Viedma y General Roca. En el caso de Viedma la madre fue elegida por el Concejo Deliberante, luego de presentar una nota explicando el porqué de su postulación; en tanto la representante alumna fue elegida por sus pares para ser su representante. Cabe aclarar que dichas representantes solo participaron de una reunión, donde se debatieron temas relacionados a la cotidianidad de las instituciones educativas y nunca supieron de la existencia de un Documento Base. Por otro lado, la representante de los padres de General Roca fue elegida por las autoridades del establecimiento educativo al que asistían sus hijo, y luego del nombramiento nunca más fue citada. En cambio la representante de los alumnos, de la misma ciudad, fue elegida por sus pares y participó de un debate, en otra localidad, donde se trabajó el Documento Base, que le fue dado en ese momento, lo que imposibilitó el tratamiento en profundidad del mismo.

Otra estrategia importante diseñada por Estado a fin de controlar la formulación de la Ley fue formar la Comisión Consultiva que era la encargada de recibir los aportes, de los diferentes sectores, a la Ley de Educación y decidir cuáles de estos acompañarían la Ley a legislatura. Esta comisión fue formada por una mayoría miembros o simpatizantes del Gobierno Provincial.

La última estrategia que el Estado desplegó en pro de sus intereses fue la que llamamos, "Omisión de la disidencia" que consistió en omitir toda acción que vaya en contra a sus intereses.

Por su lado la UnTER Disidente desplegó estrategias opositivas con el fin de provocar un cambio en el esquema establecido por el Gobierno Rionegrino. Dichas estrategias consistieron en publicar las inconsistencias de los debates y asistir a los mismos con el fin de plantear su postura. Por otra parte la UnTER oficial fue cooptada por el Gobierno Provincial a fin de neutralizar el sindicato docente y asegurarse la representación de los mismos en los diferentes debates.

El resto de los actores (Universidades, CODECI, representantes de padres y alumnos) que de alguna manera participaron de los debates o acercaron sus aportes a la comisión consultiva fueron incivilizados por la omisión de la disidencia aplicada por el Estado Provincial. Así en un plazo menor a los 6 meses que se habían establecido se dio por finalizado los debates y el proyecto de Ley se elevó a legislatura.

También el diario *Río Negro* y *La Agencia Digital de Noticias* asumieron distintos roles en la producción informativa sobre el proceso de formulación y sanción de la ley y lo que sucedía en relación a los diferentes debates. ADN se convirtió en la voz de algunos de los actores que no contaban con otra manera de visibilizar sus demandas en el plano provincial mientras que el diario *Río Negro* mantuvo un posicionamiento más cercano al oficialismo. Cabe destacar que las operaciones mediáticas de selección-omisión / inclusión-exclusión de voces forman parte del juego político comunicacional que atraviesa el proceso de sanción de una ley en el que los

medios, como escenarios y actores, ocupan un lugar central. Las operaciones de influencia, inclusión y exclusión de voces que realizan los medios, forman parte de un cálculo estratégico según los objetivos que se propongan y los riesgos que estimen superables, como así también los recursos que inviertan en el diseño y la realización de sus estrategias específicas (Califano, 2015).

En este sentido, mientras que el diario Río Negro desplegó una estrategia más conservadora, acorde a su caudal político, soslayando la dimensión conflictiva del tema, ADN sostuvo una estrategia más transgresora apelando a esa misma dimensión conflictiva e interpelando al Gobierno y a los diferentes sectores que participaban de la etapa de formulación de la Ley Orgánica de Educación.

Por lo antes expuesto podemos afirmar que los debates de la etapa de formulación fueron poco participativos, acotados en temas<sup>117</sup> y tiempo, y con una cuestionada representación de padres y docentes. Durante este periodo el Gobierno Provincial utilizó la omisión y negación para excluir del campo político todo pensamiento que cuestionara el proyecto.

En la última parte de esta investigación abordamos la sanción de la Ley Orgánica de Educación de Río Negro. Consideramos que este proceso se configuró como un campo político que tiene su propia lógica, y a través de la caracterización de las estrategias de los principales actores pudimos reconocer los factores de su creciente autonomía, de su producción y de puesta en práctica de una competencia específica que se sustenta en el aprendizaje de ciertos lenguajes, trucos, relaciones de fuerza y modos de

---

<sup>117</sup> Solo se debatían los ítems del documento Base.

tratar con los adversarios. Este aprendizaje va configurando una cultura específica que debe ser dominada en la práctica.

En ese sentido, Bourdieu sostiene:

Este sentido del juego político es lo que hace que se pueda negociar un compromiso, que se haga silencio sobre una cosa que habitualmente se diría, que se sepa proteger a los amigos de manera discreta, que se sepa hablar con los periodistas. (Bourdieu 2001)

Este juego político fue evidente al momento de la negociación entre el bloque del FpV y los bloques opositores, donde el oficialismo mostró predisposición a modificar o ampliar el proyecto de Ley, logrando de esta manera que los representantes de los otros partidos prioricen este vínculo por sobre el que mantenía con la UnTER Disidente, quien, en esta etapa, quedó excluida del campo político.

El debate legislativo sintetiza la doble dimensión del interés, que plantea Bourdieu. El interés en instalar la necesidad de una reforma educativa en la agenda pública se sustenta, por un lado, en la creencia colectiva del valor de la educación y en la incumbencia del campo de la política para generar políticas educativas, apelando a un interés general o consenso previo que una o concilie a la ciudadanía. En este sentido todos los legisladores votaron la creación de la Nueva Ley Orgánica de Educación, que más allá de las contradicciones que tengan con la propuesta, el sentido de educación como bien social se constituyó en un bien simbólico más abarcativo que las diferencias que surgieron en el proceso.

Por otro lado, la interpelación del representante del FpV al Gobierno Nacional y la apelación a incluir nuevos derechos fijados en la Ley Nacional

evidencia el interés del nuevo Gobierno por alinear esta Ley a la del Gobierno Nacional.

Teniendo en cuenta los diferentes aspectos abordados, podemos concluir afirmando que la Ley Orgánica de educación surge de una necesidad del Estado Provincial por reconfigurar las políticas provinciales a las nacionales. La etapa de formulación estuvo condicionada por diferentes acciones del Estado para controlar el resultado de los mismos. Se acoto el debate a ocho ítems del documento base elaborado por el Ministerio de Educación, los representantes padres fueron elegidos por los consejos deliberante y los representantes docentes por la UnTER oficial, no se debatía con las posturas disidentes, un claro ejemplo de esto fue la suspensión del debate en General Roca; la comisión consultiva estaba armada por una mayoría de miembros o simpatizantes del Estado Rionegrino lo que preveía un proyecto de Ley acorde a los intereses del mismo.

En tanto la etapa de sanción estuvo signada por los acuerdos políticos entre el Gobierno Provincial y los bloques legislativos opositores.

De este resultado nos surgen nuevas preguntas como: ¿será posible implementar en su totalidad la Ley N° 4819? ¿Qué ocurrirá con la elección del representante padre del Consejo Escolar Provincial? ¿Se podrá concretar la jornada extendida? ¿la falta de debate, traerá consecuencias en su implementación?

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan M y Jaime, Fernando M. (2007). "Poder, Actores e Instituciones. Una Introducción a la Ciencia Política" Documento de Trabajo para la Capacitación Pública. N°1 Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Aliani, Mario; Alonso, Osvaldo y Welschinger, Daniel. (2000). "Política Educativa: Entre las crisis y el ajuste fiscal: El Caso de la Provincia de Río Negro, Argentina (1991-1999)". Revista Pilquen N° 3.
- Alonso, Osvaldo A. (2004). "Gobernabilidad, Democracia y Educación". En La serna, Carlos A y Gomiz Gomiz, Jose A. (Comps) *Políticas Sociales en los 90*: Ediciones del CEAPPE, Centro Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue.
- Bereau Pascual, Pablo y Miguel A. Franco (2003) "Política educativa con eje en la participación. El caso de Río Negro en la década del noventa", en Revista Pilquen, N° 5.
- Betancur, Luciana (2017)"Prensa y educación en la Norpatagonia. Una mirada desde el diario Río Negro" Revista Identidades N° 12.
- Bourdieu, Pierre. (2001), El campo político, La Paz, Plural.
- Borrat, H. (2003). Narradores en interacción. *IC Revista Científica de Información y Comunicación*, (1), 59-84.
- Cardinali, Lidia. Polo, Susana. Tagliani, Pablo. (2004). "Evolución de algunos indicadores educativos de la provincia de Río Negro". En: Revista Pilquen. N° 6. Viedma.

- García Sánchez, Ester. (2007) "El concepto de actor. Reflexiones y Propuestas para la Ciencia Política" Andamios. Volumen 3, número 6.
- Fernández, Oscar, (2006). "Pierre Bourdieu: ¿Agente o Actor?". Publicado en Tópicos del Humanismo, N° 90, 2003. Universidad de Costa Rica.
- Oszlack, Oscar. "Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de juego?" Documento publicado en la Revista Reforma y Democracia N° 9 de CLAD (Caracas).
- Oszlack, Oscar y O'Donnell, Guillermo, 1976. "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES-CLACSO N° 4. Bs. As.
- Oszlak, Oscar y O'donnell, Guillermo. 1981. "Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Doc. CEDES/G.E. CLACSO/N° 4, Buenos Aires.
- Oyola, Carlos A. (director), 1998. Innovaciones Educativas. "Entre las políticas públicas y la práctica educativa". Un análisis de la Reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996). Ed. Miño y Dávila. Bs. As. 1998.
- Pérez Chiteri, Pablo E Y Welschinger, Daniel E, 2004 "origen y evolución de la educación en Río Negro: una perspectiva institucional". En La serna, Carlos y Gomiz Gomiz, Jose A.(Comps) *Políticas Sociales en los 90*: Ediciones del CEAPPE, Centro Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue.
- Pose, Hernán (2009) "El derrotero radical en 25 años de Gobierno Provincial: la territorialización del partido en Río Negro (1983-2008)", en Revista Pilquen, Año XI, N° 11, junio-diciembre

- Tamayo Sáez, Manuel, 1997. "El Análisis de las Políticas Públicas". En Bañon Rafael y Carrillo Ernesto (Comps) *La nueva Administración Pública*. Editorial Alianza. Universidad Madrid.
- Villca, Hugo (2004) "Crónica de una muerte anunciada. El colapso del modelo de estatalidad providencialista en Río Negro (1995). Crisis, autonomía y recursos reguladores", en Rafart, Gabriel, Juan Quintar y Francisco Camino Vela (comps.) *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén*, Neuquén, Educ
- Welschinger, Daniel E. (2004) "Descentralización y Participación en el campo educativo: tensiones estructurales para la gestión democrática". En La serna, Carlos y Gomiz Gomiz, Jose A.(Comps) *Políticas Sociales en los 90*: Ediciones del CEAPPE, Centro Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue.
- Welchinger, Daniel (2004) "modernidad y Política Educativa: Tensión y límites Para la Gestión Democrática" Revista Pilque. Sección psicopedagogía.
- Zeller, Norberto, 2007. "Marco Conceptual Metodológico para el estudio de las Políticas Públicas" Revista Políticas Públicas. Nº 44. Instituto Nacional de la Administración Pública. Subsecretaría de la Gestión Pública.

## Análisis Documental

- Constitución Provincia de Río Negro -3 de junio de 1988.
- Ley Orgánica de la Educación (Ley N° 2444) -9 de octubre de 1991.
- Ley de Educación Nacional (Ley N° 26206) -28 de diciembre de 2006.
- Ley Modificatoria Provincial (Ley N° 4737) -29 de diciembre de 2011.
- Ley Orgánica de Educación de Río Negro (Ley N° 4819)
- Documento Base de la Ley N° 4819; "Enseñar todo a todos" Ley Orgánica de Educación; Gobierno de Río Negro Ministerio de Educación.
- Debates Parlamentarios de la legislatura de Río Negro del 20 de diciembre de 2012.

## Fuentes Periodísticas:

- Diario Río Negro, año 2011-2012.
- Agencia Digital de Noticias, año 2011-2012.
- La frustrada presión de Pichetto sobre Cristina para derrocar a Weretilneck <https://www.lapoliticaonline.com/nota/63281/>
- Tres Líneas del 10 noviembre del 2012" Radicales no apoyan Ley de Educación".