



Espacios en Blanco. Revista de
Educación

ISSN: 1515-9485

revistaespaciosenblanco@gmail.com

Universidad Nacional del Centro de la
Provincia de Buenos Aires
Argentina

Abratte, Juan Pablo

Reformas educacionales y discurso educativo en la Provincia de Córdoba (1984-1998)

Democracia, emergencia y política educativa

Espacios en Blanco. Revista de Educación, núm. 15, junio, 2005, pp. 25-57

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384557793003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

***Reformas educacionales y
discurso educativo en la Provincia de
Córdoba (1984-1998)***
Democracia, emergencia y política educativa

Juan Pablo Abratte *

La Reforma Educacional de Córdoba: democracia y políticas de bienestar

Las reformas provinciales pueden ser interpretadas en sus propios términos, es decir como programas político-educativos de carácter local. Esta interpretación conlleva el riesgo de ocultar las intersecciones, articulaciones, negociaciones y resistencias que dichos programas asumen, respecto a las políticas nacionales. Riesgo que, como contrapartida, ofrece la riqueza de abordar un plano generalmente olvidado en los análisis de “casos” provinciales como instancias singulares de “implementación” de las políticas centrales: las continuidades y rupturas que dichas políticas representan, respecto de las tradiciones locales.

La primera experiencia de reforma provincial desde la recuperación de la democracia -la Reforma Educacional de Córdoba (REC)-, fue definida como un proyecto de cambio educativo orientado desde la

* Magíster en Ciencias Sociales. Docente e investigador del área de Historia de la Educación y Política Educacional. Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina.

Correspondencia: E-mail: jabratte@ciudad.com.ar

retórica oficial, a la democratización de la educación. La centralidad de la democracia en el discurso político del Radicalismo, la revalorización de la representatividad y el pluralismo ciudadano y la necesidad de transformar una cultura política autoritaria, fueron aspectos fundamentales del proceso de transición a la democracia en la Argentina, que tuvieron su expresión en las políticas educativas del período. Democratizar la educación implicaba construir un nuevo sistema educativo y superar la crisis del vigente, producida por el autoritarismo. En los “Lineamientos Políticos de la Reforma Educacional de Córdoba”, se afirma:

“El sistema educativo de la provincia de Córdoba evidenciaba en 1983 una crisis profunda, de larga data, cuya manifestación más evidente era la vigencia de modelos de conducción autoritarios que se reflejaban tanto en el plano institucional como en la práctica cotidiana de la convivencia escolar y en los enfoques adoptados para el desarrollo de los procesos pedagógicos. Estas formas de conducción constituyan el reflejo de un ordenamiento político dictatorial, cuyo estilo se caracterizaba por el dogmatismo y la intolerancia. Este enfoque autoritario, verticalista y centralizado de la conducción educativa contribuía a acentuar el crónico distanciamiento entre el sistema formal y la realidad, entre la educación y la vida” (REC. Lineamientos Políticos, 1987).

Un análisis de este documento permite identificar un sistema de relaciones de oposición y equivalencia entre los significantes que configuran el discurso educativo oficial de la REC. Se observa una relación de oposición entre “AUTORITARISMO” y “DEMOCRACIA” y, a partir de ellos, una serie de equivalencias que vinculan cada uno de estos términos con otros significantes. El sistema de oposiciones y equivalencias se representa en el siguiente esquema:

Autoritarismo	Democracia
Dogmatismo	Pluralismo
Intolerancia	Tolerancia
Verticalismo	Participación
Centralización	Descentralización

Esta “cadena de significación” recupera términos centrales de la matriz ideológica liberal: “Pluralismo”, “Tolerancia”, “Descentralización”. Sin embargo, en el discurso educativo de la Reforma, se enlazan otros significantes que permiten ampliar la interpretación de la democracia:

“A estas circunstancias imperantes debía sumárselle la discriminación social que producía un sistema segmentado y desarticulado, organizado estructuralmente para producir la diferenciación antidemocrática de las personas” (REC. Lineamientos Políticos, 1987).

Este enunciado amplía la significación del término “Autoritarismo” produciendo nuevas articulaciones: Autoritarismo = Discriminación Social = Desarticulación = Segmentación = Diferenciación Antidemocrática. Si “Diferenciación Antidemocrática” es equivalente a “Autoritarismo”, por oposición “Democracia” refiere a la existencia de mecanismos estatales que compensen la desigualdad social, lo que constituye una nueva cadena de equivalencias:

“La recuperación de la democracia debía suponer en primer término la ampliación de las posibilidades de ingreso y permanencia de todos los sectores de la población en el sistema educativo... consecuentemente era oportuno disponer medidas que aliviaran los pro-

blesmas socioeconómicos que convierten la igualdad de oportunidades en una abstracción. Sobre la base ineludible de una educación obligatoria, gratuita y no dogmática, la responsabilidad indelegable e imprescriptible del Estado en materia educacional imponía la necesidad de intentar un paulatino mejoramiento de la calidad de la educación... Propiciar la participación de los educadores, los alumnos, los padres y todos los agentes educativos de la comunidad en el diseño, instrumentación e interpretación de propuestas pedagógicas... y por último, comenzar a construir un nuevo Sistema Educativo que además de garantizar la cobertura de una educación de calidad para todos, se adecuara a las exigencias del desarrollo económico, social y cultural de nuestra Provincia” (REC. Lineamientos Políticos, 1987).

En esta nueva cadena, se articulan Democracia = Ampliación del ingreso y la permanencia = Asistencialidad = Obligatoriedad = Gratuidad = Responsabilidad indelegable e imprescriptible del Estado = Cobertura = Desarrollo Económico, Social y Cultural, significantes asociados a políticas de redistribución de recursos, asistencialidad e igualdad social, es decir a rasgos característicos del estado benefactor. Ambas parten del término “Democracia”: en la primera se pone de manifiesto su significación liberal y en la segunda su significado social. Entre ellas se establece una relación causal: la democracia liberal -generalmente definida a través de principios o valores- se “hace efectiva” a partir de la ampliación de la democracia social o de alguno de sus componentes. De este modo, el discurso oficial condensa en el término “democracia” la recuperación de las instituciones políticas y la vigencia de un modelo de intervención estatal de tipo bienestarista.

Las acciones más relevantes del Estado Provincial en el sector educativo se dirigieron a la universalización de las prestaciones, la principalidad del estado en el desarrollo de la función educativa, la expansión del sistema en sus diferentes niveles y la implementación de

programas asistenciales para la población escolar. Otros aspectos del programa diseñado por la REC no pudieron concretarse. La descentralización sólo se limitó a la organización de regiones de supervisión, que incidieron escasamente en la desburocratización y desconcentración del sistema y la puesta en marcha de mecanismos participativos de gobierno también encontró obstáculos para efectivizarse, pese a contar con los instrumentos legales necesarios. La imposibilidad de implementar ambos procesos estuvo asociada a la carencia de recursos presupuestarios para su ejecución, a la falta de consenso en torno a la conveniencia y viabilidad de las medidas y a una paulatina concentración de poder en la figura del Ejecutivo. Aunque la retórica oficial, privilegió la democratización del sistema como finalidad de la reforma, las instancias participativas y la ampliación de la autonomía regional, local e institucional no lograron materializarse.

¿La reforma en los “bordes” del federalismo?

Si desde las “voces” locales, las continuidades y rupturas en el proceso de reforma educativa permiten comprender algunos aspectos del fenómeno que perderían sentido desde una perspectiva centrada en la Nación, ubicarse en los “bordes”, las “intersecciones” y los “cruces” entre la esfera nacional y la provincial, brinda otras posibilidades para interpretar las reformas. Al iniciarse el período, la Nación y la Provincia pusieron en marcha una serie de políticas orientadas a la democratizar la educación; el papel del Radicalismo en la conformación de un imaginario social ligado a la recuperación democrática y la visión del autoritarismo como causa determinante de la crisis educativa así como la expectativa de que las “reformas” constituyeran estrategias adecuadas para superarla, fueron aspectos comunes a ambas gestiones.

En Córdoba, el discurso educativo oficial de la REC apeló recurrentemente a la “Nación” promoviendo, desde una perspectiva

“federalista”, la coordinación de las políticas provinciales y nacionales.

“Como principio general la política educacional de la Provincia de Córdoba será federalista, con regionalización de la enseñanza y con descentralización administrativa, coordinando la educación pública provincial con la educación pública nacional de acuerdo con la letra y el espíritu de la Constitución Nacional y la potestad imprescriptible de los poderes del Estado en materia educacional” (DIIE. Lineamientos Curriculares para el Nivel Primario, 1987).

Las dificultades para hacer efectiva la coordinación federal eran numerosas: diversidad en el mapa político del país, un órgano de coordinación -el Consejo Federal de Cultura y Educación- que había sido creado durante el “Proceso” y cuyas funciones se habían definido en consonancia con el proyecto político autoritario, una estructura educativa desarticulada con fuerte autonomía entre la jurisdicción nacional y las provinciales y la persistencia de obstáculos significativos para que la Nación recuperara un rol activo en la regulación del sistema (por el peso de su responsabilidad en la prestación del servicio y la ausencia de una legislación para el sistema en su conjunto). A estas limitaciones se sumaba la dificultad de articular intereses diversos en relación con el proyecto pedagógico democrático. Los principales actores de este proceso fueron el Ministerio Nacional, los Partidos Políticos, el estudiantado universitario y la Iglesia Católica y sus propuestas resultaron extremadamente divergentes e incluso antagónicas (Braslavsky, 1989). Frente a la heterogeneidad de las propuestas y en el marco de un modelo “de mayorías” -en el que el partido que gana gobierna solo- (Liphardt, 1989) la definición de las políticas educativas careció de consensos. La única experiencia tendiente al logro de acuerdos políticos se produjo en la última etapa del período: el Congreso Pedagógico Nacional. Sus aportes para la construcción de consenso y la eficacia de sus conclusio-

nes para diseñar las reformas de la década siguiente han sido valorados de modos diversos por la literatura especializada (De Lella y Krotsch, 1989; Braslavsky, 1996; Southwell, 2001). Sin embargo, puede afirmarse que tuvo un fuerte impacto en el discurso educativo nacional y provincial, como instrumento para legitimar las propuestas de cambio.

Estos factores dificultaron el diseño de reformas nacionales de envergadura y las propuestas puntuales que se produjeron “no fueron llevadas a la práctica, se implementaron sobre el final de la gestión o sólo abarcaron el espacio de experiencias piloto” (Filmus, 1996). El contraste entre el papel limitado de la Nación y la acción de la Provincia en el ámbito educativo, puede explicarse analizando las posibilidades relativas de cada jurisdicción para regular en forma efectiva su propio sistema. La prestación del servicio en el Nivel Inicial y Primario estaba en manos de las provincias desde 1978, en el caso de Córdoba ésta era compartida por el sector privado y en escasa medida por el municipal. De todos modos, la capacidad de regulación de estos niveles se había concentrado en el Estado Provincial, quien fijaba las políticas para el sector y establecía mecanismos de control de su cumplimiento. En el nivel Medio y Superior No universitario, la situación era diferente: la prestación se encontraba distribuida entre la Nación, la Provincia y el sector privado, regulado por una u otra jurisdicción. Esta heterogeneidad de agencias que gestionaban sus propias instituciones, pone en evidencia la complejidad del sistema y las dificultades del Estado Nacional para producir una reforma integral.

Córdoba pudo asumir, entonces, un rol más activo que la Nación en el proceso de reforma del sistema porque concentró sus esfuerzos en el Nivel Inicial y Primario, poniendo énfasis en la ampliación de la escolaridad obligatoria, la actualización curricular y la profesionalización docente. La prioridad de la provincia se ubicó en la base del sistema; no sólo porque era el tramo obligatorio de la escolaridad, con un acceso mayoritario y una función destacada en la integración social

y ciudadana, sino también porque desde el punto de vista operativo, eran los niveles que se encontraban enteramente bajo su dependencia y constituían un espacio privilegiado para producir regulaciones locales. Las apelaciones al federalismo y a la coordinación con las políticas nacionales se vieron dificultadas por esta clara separación de prioridades de cada esfera.

La transferencia de los establecimientos educativos nacionales: un escenario de tensión

En 1989, tras la crisis hiperinflacionaria y las protestas sociales que le sucedieron, se anticipó la transferencia del gobierno nacional al Justicialismo. El nuevo gobierno encaró una reforma del Estado bajo el paradigma del Estado “mínimo” impulsado por el Consenso de Washington, que busca reducirlo a sus roles tradicionales (seguridad, defensa, educación y justicia) (García Delgado, 1998). Se inició un programa de privatizaciones por el cual se transfirieron al mercado una serie de bienes y servicios que se encontraban en la órbita estatal. Se produjo una desregulación de los mercados, con el objeto de reducir trabas burocráticas y favorecer la competitividad, una reforma tributaria que acentuó el rol recaudador del Estado y por último un proceso de descentralización de las políticas sociales. La implementación de estos programas produjo un “reforzamiento de roles tecnocráticos” y una concentración del poder político en la figura del presidente (Cavarozzi, 1997).

En el marco de estas políticas, se inicia la transferencia de los establecimientos educacionales de nivel medio y superior dependientes de la Nación, a las jurisdicciones provinciales y a la Municipalidad de Buenos Aires. Los sucesivos intentos de efectuar la transferencia constituirán una fuente de conflictos entre Córdoba y la Nación. La primera tentativa se produjo en 1990, a través de un Proyecto de Ley

que disponía: “Transferir gradualmente y en forma total o parcial a las diversas jurisdicciones los Servicios Educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Educación y Justicia y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, como así también las facultades y funciones de los administrados por la actividad privada” (Art. 1). Tras el fracaso en la aprobación de este proyecto, el Poder Ejecutivo Nacional intentó un nuevo mecanismo para hacer efectiva la transferencia: la modificación de la Ley de Presupuestos para el año 1992. Esta propuesta produciría el traspaso de los establecimientos educativos nacionales, sin que se establecieran mecanismos que posibilitaran los acuerdos necesarios para la descentralización del servicio. Fue precisamente el gobernador de Córdoba quien “denunció públicamente la situación, generándose así una polémica con el Ministro de Economía que contestó al gobernador en nombre del Poder Ejecutivo” (Márquez, 1995). La confrontación, que en parte contribuyó a impedir una transferencia no concertada, será la primera manifestación de una tensión creciente entre la jurisdicción provincial y la nacional, que atravesó todo el proceso de elaboración y sanción de la Ley General de Educación de la Provincia.

La Ley General de Educación N° 8113/91: ¿Legitimación o resistencia?

El Anteproyecto de Ley General de Educación elaborado por el Poder Ejecutivo Provincial a inicios de la década del '90 pone de manifiesto la intención política de institucionalizar, mediante la legislación, los principios filosóficos, políticos y pedagógicos de la REC. Mantiene la configuración histórica del sistema, ampliando la obligatoriedad escolar al Ciclo Básico del Nivel Medio (de tres años de duración) e incluyen como “Modalidades” la Educación Especial, de Adultos, Rural, No-Formal, la modalidad “A Distancia” y la Enseñanza Pri-

vada. En cuanto al gobierno del sistema, el proyecto propone la creación de una serie de organismos consultivos, de carácter colegiado (el Consejo General de Educación, los Consejos Regionales y los Consejos Escolares). Este es el único aspecto de la norma que puede considerarse una transformación relevante del sistema vigente desde los inicios de la reforma; sin embargo, la nueva estructura no fue implementada. Por otra parte, cabe aclarar que la propuesta refleja una distribución del poder fuertemente diferenciada entre el Ejecutivo y los otros poderes del Estado, así como una participación “relativa” de la sociedad civil en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas educativas. Por último, el proyecto remite a normativa futura algunos temas centrales y altamente conflictivos como las competencias de los Municipios, la educación privada, el financiamiento de la educación y el estatuto docente, aspectos que ponen de manifiesto cierta debilidad programática de la ley.

El objetivo central de la norma es institucionalizar la reforma implementada, más que proponer un nuevo programa de gobierno. Sin embargo, la urgencia de dictar una ley que brindara estatus jurídico a la política educativa provincial, adquiere un valor estratégico frente a los intentos de la Nación de efectuar la transferencia de sus servicios y de sancionar una legislación orientada a regular el sistema educativo en su conjunto. La ley provincial parece dirigirse a fortalecer una posición de “resistencia” respecto de un proyecto nacional que presentaba amplios márgenes de incertidumbre acerca de la autonomía de las jurisdicciones en la regulación de los sistemas educativos; la institucionalización jurídica de los principios de la reforma provincial, puede interpretarse como una estrategia política para reducir esa incertidumbre.

En cuanto al proceso de sanción de la ley, los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y por los sectores de la Oposición -el Justicialismo, la Democracia Cristiana y la UCD- mantienen los prin-

cipios que habían sostenido en sus plataformas electorales durante los inicios del proceso de democratización. Sin embargo, las tradiciones partidarias se resignifican, actualizándose un debate fundamental del período: el papel de la Nación y la Provincia como “centro” de sus propios sistemas educativos (Dussel y otras, 1998). El debate acerca de la *principalidad/subsidiariedad* del Estado pone de manifiesto estos nuevos significados. La defensa de la *principalidad* por parte del Radicalismo, no parece vinculada exclusivamente a su tradición educativa, sino también al fortalecimiento de la autonomía provincial frente a la posible transferencia de los establecimientos nacionales.

Sr. Abecasis “La *principalidad* del Estado... es una tradición argentina viva, existente y sustentada en textos legales, en debates memorables y en la acción de los estados nacional y provincial... Claro que los gobiernos antidemocráticos abandonaron esta *principalidad* y entonces acentuaron gravemente la diferencia entre la escuela pública y la privada, deteniendo y desarticulando el accionar de la escuela pública. Desde 1930 en adelante el Estado abandonó en el orden nacional este rol y se produce el crecimiento apareciendo la iniciativa privada... y en términos cuantitativos vemos hoy que cuando empezamos a discutir la transferencia escolar, las escuelas privadas son más que las públicas... por el contrario en Córdoba, el 85 por ciento de las escuelas son oficiales y sólo el 14 por ciento son privadas... desde el gobierno nacional se cede en la materia expresando en un Memorándum que tengo en mi banca, un acuerdo con el Fondo Monetario y firmado por el Ministro de Economía donde dice que entre los extremos del ajuste intentará traspasarle a las provincias los servicios educativos... Cómo no iba a reclamar el Gobernador de Córdoba una ley que nos dé garantías si en otro párrafo dice que por ello el gobierno está buscando la forma de reducir la transferencia de fondos a las provincias. Este es el sentido de la *principalidad* que surge de la

necesaria, obligatoria y múltiple acción del Estado, en procura de garantizar el derecho a la educación” (Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba. Diarios de Sesiones, 1991).

Un análisis de este fragmento, pone de manifiesto que, aunque se mantiene la cadena de significación que había constituido la REC -Principalidad del Estado = Democracia = Derecho a la Educación oponiéndole a ella Autoritarismo = Subsidiariedad- la sanción de una legislación local y el papel del Estado en la norma, podía fortalecer o limitar la autonomía de la Provincia en la definición de las políticas educativas. En el debate, se propone un nuevo sentido a la *principalidad*, que la vincula al fortalecimiento de la autonomía provincial. Algunos enfoques afirman que a partir de la realización del Congreso Pedagógico Nacional, en la Argentina se produjeron transformaciones significativas en la lógica política de la transformación educativa. Se pasó de una lógica “de mayorías” a una “lógica de concertación” (Braslavsky, 1994). El análisis del proceso de elaboración y sanción de la Ley General de Educación cuestiona la validez de esta afirmación en el ámbito de las políticas educativas provinciales. La sanción de la ley estuvo centrada en la mayoría partidaria, las convergencias entre los bloques fueron escasas. En este sentido, la lógica predominante fue una lógica de partidos, en la que cada sector desarrolló propuestas heterogéneas que reflejaban las “tradiciones” educativas de cada partido e interpretaciones singulares del Congreso Pedagógico y de la nueva Constitución Provincial, como referentes para legitimar la propia propuesta y deslegitimar la del adversario y no como base para establecer consensos partidarios respecto al proyecto educativo.

La Ley Federal de Educación: re-centralización y reforma nacional

Hacia mediados de los '80 se comenzó a advertir que “la estructura centralizada mantenía al Estado Nacional cautivo de la mediación de intereses particulares que luchaban por recursos y contenidos. Este rol mediador, lejos de incrementar su poder, consumía todas sus energías y reducía las posibilidades para conducir efectivamente el sistema” (Dussel y otras, 1998). En 1991 el gobierno nacional logró concretar la transferencia de los servicios educativos nacionales a las Provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires, mediante la Ley N° 24.049. La transferencia produjo “una redistribución de las cargas administrativas y financieras y una re-direccionalización de las demandas hacia los distintos niveles del aparato estatal y del mercado” (Tiramonti, 1996) y representó un punto de inflexión en la configuración tradicional del sistema. En particular, porque transformó los roles tradicionalmente asignados a la Nación y las Provincias en el sostentimiento, la regulación y el control del sistema educativo. La Nación transfirió su rol mediador a las jurisdicciones provinciales -que en algunos casos vieron ampliarse en forma significativa el volumen de sus sistemas educativos- y paralelamente concentró recursos presupuestarios que equivalían al 10% del gasto educativo total de las provincias (ibidem). Esta concentración de recursos materiales, fue acompañada por un proceso de fortalecimiento de capacidades técnicas -a través de nuevos mecanismos de reclutamiento de especialistas en el campo educativo- produciendo un fuerte contraste con la disponibilidad de las jurisdicciones. La estrategia otorgó un dinamismo particular al Estado Nacional en la regulación de la educación, mediante un acelerado proceso de reforma -iniciado con la sanción de la Ley Federal de Educación- que puede ser interpretado como un mecanismo de re-centralización, a la vez que una reconfiguración del sistema. El Estado Nacional

“ha mantenido para sí mismo la intervención en cuatro áreas fundamentales: el establecimiento de contenidos comunes, la evaluación de resultados, los programas compensatorios y la capacitación docente. También coordina la acción de las administraciones provinciales a través de un consejo especial y monopoliza la negociación y administración de los créditos externos” (Dussel y otras, 1998).

En este marco, interesa destacar dos aspectos centrales de la reforma nacional, que permiten comprender las condiciones en las que se inscribe la reforma de Córdoba: los cambios en la estructura y los cambios en el gobierno del sistema educativo.

- a) Los cambios en la estructura del sistema: La Ley Federal dispone una nueva estructura para el sistema educativo, que incluye la Educación Inicial (obligatoria para niños de 5 años de edad), la Educación General Básica (obligatoria; de 9 años de duración), la Educación Polimodal (de tres años de duración; no obligatoria), los Trajectos Técnicos Profesionales y la Educación Superior. La nueva estructura pretende ampliar la duración de la escolaridad obligatoria, extendiéndola a 10 años (desde el nivel inicial hasta finalizar la EGB) e intervenir en un tramo particularmente complejo de la escolaridad: el tránsito del nivel primario al nivel medio -que había sido identificado por diversas investigaciones como un espacio particularmente crítico en la deserción y el abandono escolar- (Braslavsky, 1985; Filmus, 1985; Braslavsky y Filmus, 1988). Este tramo había sido declarado obligatorio en la Provincia por la Ley N° 8113/91 -que incluía un año del Nivel Inicial, los siete años de Primaria y tres años del Ciclo Básico del Nivel Medio- aunque manteniendo la estructura tradicional del sistema.
- b) Los cambios en el Gobierno de la Educación: La Ley Federal de Educación establece un ámbito federal para la concertación de las

políticas educativas. Se trata del Consejo Federal de Cultura y Educación; su principal función es acordar criterios referidos a la adecuación progresiva de las estructuras educativas jurisdiccionales a las disposiciones de la ley, la gradualidad en su implementación, la formación y actualización docente y las transformaciones curriculares, en particular la aprobación de los Contenidos Básicos Comunes para los distintos niveles del sistema. En el seno del Consejo, se produjeron una serie de acuerdos que definieron pautas para cada una de estas cuestiones. En un primer momento, el Estado Nacional decidió no reglamentar la ley entendiendo que “los acuerdos del CFCyE representan la reglamentación real de la ley y permiten avanzar en su aplicación preparando el camino para otro momento en que, si se considera necesario, se procederá a la reglamentación” (Aguerrondo¹ en Merega, 1995). Sin embargo, las dificultades en el cumplimiento de los acuerdos federales llevó al Poder Ejecutivo a producir nuevas regulaciones, que culminaron con la reglamentación de la ley mediante el Decreto N° 1276/96. La norma dispone la adecuación de las estructuras educativas provinciales a la federal y la aplicación de los Contenidos Básicos Comunes del Nivel Inicial, EGB y Polimodal en un plazo determinado; como condición para que el Ministerio Nacional otorgue validez a los títulos expedidos por las jurisdicciones. De este modo, la Nación intentó regular, mediante un único instrumento legal, tres aspectos centrales de las cuatro áreas de competencia del Consejo -la adecuación progresiva de las estructuras provinciales, la transformación curricular (aplicación de los Contenidos Básicos Comunes) y la gradualidad en la implementación (definición de plazos concretos para realizarla). Si bien es cierto que progresivamente esta regulación fue perdiendo eficacia, la concentración de funciones en el Ministerio Nacional durante el período, abre interrogantes respecto al fortalecimiento de los mecanismos federales dispuestos por la

ley. Las posibilidades de implementar la reforma con un margen de autonomía que permitiera la creatividad y la innovación pedagógica y re-asignara sentido a las provincias como esferas de regulación que excedan el control administrativo, resultaron limitadas en el contexto de la reforma nacional.

La Transformación Cualitativa de Córdoba: emergencia y delegación en un modelo post-bienestarista

La reforma educativa iniciada en Córdoba a mediados de la década del '90, se produjo en el marco de un proceso de transición del Estado Provincial, desde formas propias de un estado de bienestar hacia una combinación de rasgos que caracterizan a formas alternativas de organización social. Estos rasgos pueden sintetizarse como sigue: 1) mantenimiento de modalidades universalistas de prestación de servicios sociales, 2) ajuste fiscal del estado a las condiciones neoliberales imperantes, 3) funcionamiento administrativo del estado desde una perspectiva racional-legal y 4) régimen político de índole carismático-personalista que se sitúa frente a la sociedad como constructor legítimo de un orden social (La Serna, 1999).

En diciembre de 1994, la crisis del “tequila” produjo una brusca salida de capitales, una disminución del crecimiento económico y un incremento del déficit fiscal (García Delgado, 1998). Estos procesos impactaron fuertemente y con gran celeridad en el sector público provincial. Como consecuencia de la crisis, se generó un clima de profundo descontento social y fuerte oposición cuyo desenlace fue la asunción anticipada del Gobernador electo Dr. Ramón Mestre. La crisis configuró un escenario propicio para la producción de una estrategia de legitimación de la acción estatal, mediante un discurso centrado en la “emergencia económica”. Esta estrategia tiene una doble eficacia política porque no sólo contribuyó a legitimar la acción del Estado,

sino también a justificar los procedimientos utilizados para su ejecución, particularmente la centralidad del Ejecutivo en el diseño de las políticas; la “delegación” se transforma así en la otra cara de la “emergencia”.

En el sector educativo, la denominada Transformación Cualitativa de Córdoba (TCC) se constituirá en una doble tensión respecto de la reforma local y la nacional. El discurso de la nueva reforma, presenta como uno de sus rasgos centrales, una tensión entre la “continuidad” y el “cambio” con respecto a la anterior.

“Para la nueva etapa política, se plantea una Transformación Cualitativa que recupere los avances producidos durante el proceso de democratización y a la vez introduzca los cambios necesarios que imponen los nuevos escenarios” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa, 1995).

Entre los objetivos generales de la transformación del sistema, se afirma:

“Garantizar una reforma estructural que abarque todos los niveles del sistema y responda a las necesidades de cambio social, cultural, tecnológico y científico” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa, 1995).

La TCC es construida por el discurso oficial como una reforma estructural del sistema educativo, con el objeto de dar respuesta a las necesidades de las diversas esferas sociales; el papel del Estado en este proceso es el de garantizar el vínculo entre el cambio societal y el cambio educativo.

“Subsiste desde esta perspectiva, el rol fundamental de coordinación y planeamiento del nivel central de la Provincia, llamado a

proveer los criterios rectores que proporcionen cohesión y consistencia interna al Sistema, dentro del marco de respeto por la diversidad y, particularmente, erigiéndose como garante de las condiciones de equidad y calidad en que se desenvuelve el mismo” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa. 1995).

En este fragmento se hace referencia al Estado Provincial como el “nivel central de la Provincia” y se definen sus competencias: “coordinación”, “planeamiento”, “proveer criterios rectores”, “proporcionar cohesión” y “coherencia interna al sistema” y se destaca su rol como “garante de las condiciones de equidad y calidad” educativas. El discurso político construye una imagen de “estado fuerte” (La Serna, 1999). Muchas de estas competencias entran en contradicción con las que venía concentrando la Nación, constituida en un “nuevo centro” de las políticas educativas. Otra cadena de equivalencias vinculada a la noción de “cambio” articula los significantes “eficacia de las reformas”=“cambio institucional”=“apertura a los requerimientos sociales”, modificando así el sentido del cambio y poniendo el eje en la institución escolar.

“Las necesarias reformas serán eficaces en la medida en que tengan sus raíces en las propias instituciones educativas. Para ello el cambio institucional debe contemplar una institución abierta a los requerimientos de la sociedad” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa, 1995).

Los documentos de la TCC asignan roles a los principales agentes de la política educativa: el Estado es presentado como responsable de la producción y la regulación de la “reforma” o “cambio estructural”, los Centros Educativos como escenarios del “cambio institucional” y la Sociedad Civil como el campo de producción de “requerimientos”

o “demandas” dirigidas a los otros actores. La relación entre estos actores es construida por el discurso mediante la apelación a un modelo contractual: la Sociedad produce demandas y las dirige a las Instituciones Educativas y al Estado; son ellos quienes deben generar ofertas que respondan a dichos requerimientos. Sin embargo la responsabilidad de cada uno en la producción de esas respuestas, se distribuye en forma diferenciada. Si el “cambio institucional” opera como condición necesaria para que la “reforma estructural” sea eficaz, la escuela parece asumir una responsabilidad mayor en la satisfacción de las demandas sociales, reservando para el Estado un papel de “garante” de su ejecución. La tarea del Estado es controlar el proceso de cambio, operando como garante de un contrato entre la sociedad -que genera las necesidades educativas- y la institución -que produce respuestas orientadas a satisfacerlas-. La idea de contrato refiere al logro de un equilibrio entre la reforma estructural -como función del Estado- y la institucional; este equilibrio requiere de consensos y negociaciones.

“Es necesario lograr un equilibrio avanzando simultáneamente e integralmente en las dos dimensiones, articulando la función del Estado como garante de niveles de formación equivalentes en todo el territorio de la Provincia y el fortalecimiento del rol protagónico de las autonomías locales e institucionales. Este equilibrio no sólo se define en el plano jurídico normativo, que establece las competencias, funciones y recursos, sino que se requiere de acuerdos y negociaciones permanentes entre todas las instancias que atraviesan el quehacer educativo” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa, 1995).

Las dos concepciones de cambio (estructural e institucional) se articulan mediante una lógica contractualista: el Estado centraliza la definición de las líneas rectoras del cambio y descentraliza buena parte de la responsabilidad de su implementación, operando como garante

de un contrato, cuyas cláusulas refieren al control de la calidad del servicio y de la equidad de su distribución. En ambas, la sociedad mantiene el rol de productora de demandas dirigidas a la esfera estatal y a las instituciones educativas. En los documentos, las referencias a la sociedad se encuentran asociadas a términos tales como “demandas”, “necesidades” o “requerimientos”, “sociales” o “del entorno”, se vincula lo social con el ámbito de la “producción” y del “mercado laboral”, los “requerimientos” son caracterizados como “urgentes” e “inmediatos”. La apelación a la “urgencia”, con el objeto de justificar la acción de gobierno se constituye en uno de los rasgos característicos de la nueva gestión y se encuentra presente en el discurso educativo. Si en el plano económico, la “urgencia” es un argumento frecuentemente utilizado por el gobierno para legitimar sus decisiones políticas, en el sector educativo fue utilizado para justificar la implementación acelerada del cambio propuesto. La sociedad se construye como un espacio productor de demandas para el sistema educativo, demandas vinculadas a los imperativos de la producción y el mercado de trabajo.

“El punto de partida es la secundarización del séptimo grado de la escuela primaria con el objetivo de jerarquizar los aprendizajes de la población comprendida en esta etapa escolar. Una efectiva mejora de la oferta de la escuela media genera un nuevo diseño para este nivel como respuesta a demandas urgentes e inmediatas de los jóvenes insertos en las exigencias del mundo social y laboral. Paralelamente se prevé resignificar la oferta en la segunda etapa de la escuela media ofreciendo un ciclo de especialización en el cual se sintetice e interactúe el mundo de la producción y el trabajo, junto con la excelencia académica” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa, 1995).

Otro componente discursivo de la TCC es una tensión entre “*autonomía*” y “*regulación*” respecto a la jurisdicción nacional. En el

discurso oficial se reiterará con frecuencia la defensa de la autonomía provincial para la definición de las políticas educativas:

“La Provincia de Córdoba suscribió el Pacto Federal Educativo con reservas. Estas reservas implican fundamentalmente reivindicar para sí el derecho y deber de formular su propio proyecto educativo en el marco de la nueva Constitución Nacional. Es decir, definir en cada jurisdicción las características de los ciclos y niveles de la estructura del Sistema Educativo y los objetivos y contenidos comunes de los currículos de los distintos niveles y ciclos” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa, 1995).

La apelación a la autonomía es un componente recurrente en el discurso oficial, sin embargo esta autonomía se encontraba fuertemente regulada desde el poder central. La definición de la nueva estructura del sistema educativo nacional y la determinación de los fines y objetivos de cada uno de sus niveles y ciclos se encuentran sancionados por la Ley Federal. Por otra parte, la definición de los Contenidos Básicos Comunes para cada uno de los niveles, es competencia específica del Consejo Federal de Cultura y Educación. Los propósitos del gobierno provincial se verán limitados por las regulaciones federales.

La Ley Provincial N° 8525/95 ¿Resistencia o legitimación?

La ley N° 8525 constituye el instrumento que otorga legitimidad jurídica al proyecto educativo provincial. Sus principales disposiciones pueden sintetizarse a partir de los siguientes ejes:

- a) Se transforma la Estructura del Sistema Educativo Provincial, que queda configurada por los niveles: Inicial (el Jardín de Infantes obligatorio, de un año de duración para niños de 5 años); Primario (de

escolaridad obligatoria y seis años de duración); Medio: con un Ciclo Básico Unificado (de escolaridad obligatoria y tres años de estudio) y un Ciclo de Especialización (diversificación de la oferta educativa, propiciando la formación para el ingreso a estudios superiores y la capacitación laboral) (Art. 2º Anteproyecto Poder Ejecutivo Provincial).

- b) Se conserva para el Poder Ejecutivo la atribución de aprobar el currículum de los distintos niveles, pero no se hace referencia a los Acuerdos del CFCyE (Contenidos Básicos Comunes o Criterios para elaborar Diseños Curriculares Compatibles).
- c) Se amplían sus facultades, para efectuar:

- Las “adecuaciones orgánico-funcionales de unidades, servicios, centros e institutos que conforman el sistema educativo provincial y que sean pertinentes a la implementación de la transformación” (Art. 1º).
- “Las readecuaciones que fueren necesarias en la planta de personal... con arreglo a los requerimientos que impone la transformación... sin afectar la situación de revista del personal” (Art. 4º).
- “La apertura de nuevos establecimientos, la fusión de servicios pre-existentes y el cierre de los que correspondieren”.

El texto del proyecto es muy breve y sus alcances formales parecen limitados: se trata de una norma que modifica sólo dos artículos de la Ley General de Educación. En ese sentido, en el debate parlamentario de esta ley, el Oficialismo afirmará reiteradas veces que el proyecto constituye “una reforma puntual del sistema educativo que no deja de lado la ley 8113”. Sin embargo, la norma tiene una relevancia excepcional porque afecta a la mayoría de los establecimientos educativos de la Provincia y supone una compleja trama de decisiones políticas, técnicas y administrativas para su implementación. La

“secundarización” tendría entre otros los siguientes efectos: el tránsito de un porcentaje importante de alumnos del nivel primario al nivel medio, el cierre de divisiones en las escuelas primarias y la apertura de nuevas en las secundarias -con requerimientos de infraestructura y equipamiento para las instituciones- un movimiento en la planta docente de ambos niveles y la definición de formas de acreditación de los estudios. El diseño de una nueva propuesta curricular que reemplazara la diversidad de planes vigentes, la definición de perfiles docentes adecuados para dicha propuesta, una capacitación específica para profesores y la posible reubicación o reconversión de los agentes que vieran afectada su situación laboral por la implementación del cambio. Los márgenes de incertidumbre que generaba la propuesta legal -en un marco de emergencia económica y ajuste estructural- fueron muy elevados. A esto se sumaba la concentración del poder en manos del gobierno provincial, que obturaba toda regulación que pudiera producirse desde otras esferas del poder público.

En el espacio legislativo, la oposición orientó sus proyectos a la defensa de los tramos del sistema que quedaban al margen de la norma: el Nivel Inicial (en su período no obligatorio), el Ciclo de Especialización (cuya duración no estaba determinada por el proyecto de ley) y las modalidades y regímenes especiales. Los criterios pedagógicos para la implementación de la reforma se definieron desde el campo opositor -gradualidad, flexibilidad, participación y capacitación- y no encontraron correlatos en las formulaciones oficiales.

El oficialismo iniciará el debate apelando a la noción de “autonomía provincial”, que por otra parte había constituido su argumento más fuerte frente a los actores del sistema. Esta noción será justificada por las disposiciones de la Constitución Nacional. Posteriormente avanzará en el debate político -defendiendo el principio del federalismo- pero al finalizar la discusión iniciará una estrategia de aproximación entre la TCC y la Transformación Educativa Nacional, que culminará

argumentando que el diseño de la reforma provincial obedece a disposiciones nacionales.

Sr. Bocco: “Esta reforma no es otra cosa que plasmar lo que los legisladores discutieron en 1993 y que necesariamente teníamos que hacerlo porque el plazo para comenzar a ejecutar la implementación de la Ley Federal de Educación es en 1996... No es Córdoba aislada sino que es el cumplimiento de una ley nacional... No es una actitud del gobierno de Córdoba querer avanzar en algo que no le corresponde, lo que ha hecho mandando este proyecto de Ley a la Legislatura no es otra cosa que convalidar lo que la ley nacional le establecía como obligatorio a partir de 1995” (Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba. Diario de Sesiones, 1995).

La oposición se dividirá en dos sectores: el Justicialismo y la UCD planteando la necesidad de adecuar la TCC a lo establecido por la Ley Federal de Educación y articulando a través de una estrategia discursiva particular, las legitimaciones para la transformación educativa nacional y las críticas a la reforma de Córdoba. En su discurso se construye además una secuencia histórica entre el Congreso Pedagógico, la Ley Federal, los Acuerdos del CFCyE y el Pacto Federal Educativo que será presentada como el logro de mayores niveles de consenso, oponiéndola al estilo de gestión del Ejecutivo Provincial. El Frepaso, mientras tanto presentará una distancia frente a ambos proyectos y considerará que no están dadas las condiciones para producir una innovación en el sistema educativo provincial. La discusión de la ley como instrumento de cambio y el debate acerca del modelo educativo adoptado para la Provincia se tornará imposible en el marco legislativo. El texto definitivo de la ley mantiene las principales disposiciones del anteproyecto oficial, aunque modifica parcialmente algunos artículos: no hace referencia al Nivel Inicial -que se mantiene regulado por la ley

8113/91-, define una duración mínima de 3 (tres) años para el Ciclo de Especialización y concienta facultades en el Ejecutivo, pero no explicita acciones tales como el cierre o fusión de establecimientos, o la concentración horaria para los agentes.

A partir de ese momento, el Estado Provincial avanza en el diseño de una serie de acciones caracterizadas por 1) aumentar el protagonismo estatal en la planificación centralizada de la política -afectando incluso intereses corporativos como los de la Iglesia Católica- 2) mantener una prestación universal de la educación obligatoria a expensas de los otros tramos de la escolaridad 3) “racionalizar” el funcionamiento del sistema e intentar la disminución del déficit fiscal, mediante una re-estructuración de la oferta educativa 4) generar espacios de concertación vinculados particularmente al sector productivo, que resultaron ineficaces por la centralización estatal en el diseño de la oferta.

La principal estrategia fue el mantenimiento de la oferta del Ciclo Básico Unificado en todas las instituciones existentes, la creación de nuevos establecimientos que sólo ofrecieran ese tramo obligatorio y la concentración de los Ciclos de Especialización en algunos centros educativos de la provincia. Estas acciones se enfrentaron a un amplio sector de oposición que articuló no sólo a los partidos políticos opositores, sino a algunas líneas internas del propio Radicalismo, a los sindicatos docentes y la Iglesia Católica. La conformación de este arco de oposición se produjo como consecuencia de un modelo de legitimación del Estado Provincial sustentado en la emergencia, como clave del contexto sociopolítico en el que se desarrolló la gestión de gobierno y la “delegación” como estrategia que autoriza al gobierno a la ejecución de las políticas convalidadas por el voto mayoritario. Sin embargo, al interior del movimiento opositor se encontrarán “organizaciones sociales con valores francamente diferenciados: actores neocorporativos afectados por las políticas de racionalización y a orga-

nizaciones que persiguen un interés público” (La Serna, 1999). Todos estos sectores convergieron en la “Pueblada” que se concretó el 23 de agosto de 1996. La crónica periodística apuntaba:

“aquella tarde se reunieron entre 40 mil y 60 mil personas, llenando ese enorme espacio que separa las Plazas Vélez Sarsfield y España, en el que fue considerado –por la mayoría de la prensa del país– el acto público nacional más importante de los últimos tiempos, en el que se encarnaron los reclamos y rencores del conjunto de la sociedad argentina” (La Voz del Interior, 22/09/96).

Las calificaciones efectuadas por la prensa, permiten advertir la trascendencia nacional de esta movilización desplegada en Córdoba y la posibilidad de que en el acto se condensaran una serie de reclamos sociales que excedían el ámbito educativo y el contexto local. Pese a ello, ni el gobierno ni los sectores de la oposición dieron cuenta de las vinculaciones entre las políticas educativas provinciales y las nacionales. La movilización masiva logró revertir parte de las decisiones oficiales: la situación retornó al punto inicial. Todos los centros educativos de Nivel Medio ofrecerían el Ciclo de Especialización y se suspendería el posible cierre de los Institutos de Nivel Superior no-universitario. La oposición política, gremial y eclesiástica se concentró en la exigencia de retracción de las medidas y el pedido de instancias de diálogo y concertación. El gobierno dio respuesta a estas demandas generando dos instancias de concertación, una a nivel estructural -con la creación de comisiones que analizaran la implementación de la transformación- y otra a nivel institucional -con la presentación de Proyectos Educativos Institucionales como estrategia para implementar el nuevo ciclo-. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos fue escasa. Las comisiones tuvieron un papel secundario en la redefinición de las políticas y la ampliación de la autonomía institucional manifiesta una tendencia a su burocratización, más que la participación efectiva

de los actores en el diseño de los proyectos. La lógica que orientó este proceso estuvo signada por la necesidad de justificar desde el ámbito institucional, una oferta planificada de modo centralizado y a producir una propuesta curricular específica para un tramo de la especialización que articulara la tradición y el cambio institucional y garantizara la continuidad laboral de los agentes (Carranza y otros, 1997- 2000).

Conclusiones

Transitar la historia reciente de las reformas educativas provinciales y analizar sus entrecruzamientos con las nacionales, ha sido el objeto de este trabajo. Adentrarse en este objeto escapando de visiones simplistas que reducen la posición de Córdoba en el campo de las políticas educativas nacionales como una posición “rebelde”, sin analizar desde una perspectiva histórico-política los sentidos de esta rebeldía, implica combinar los “cruces espaciales” -de dos “centros” que se repositionan lo largo de este proceso- con los “temporales”. Ambas dimensiones permiten interpretar la singularidad de Córdoba en las reformas educativas recientes.

El proceso de recuperación de la democracia constituye un espacio de continuidad entre Córdoba y la Nación al iniciarse el período y la imagen de refundación de un sistema democrático sobre las bases de un Estado de Bienestar, son supuestos comunes de ambas esferas. Sin embargo, en el plano educativo y pese a las coincidencias de diagnóstico, la coexistencia de ambos centros regulando sistemas educativos autónomos y sus posibilidades diferenciadas para ocupar de un modo activo ese espacio de regulación, produjo una desarticulación cada vez mayor de ambas esferas. Mientras la Nación se concentraba en la prestación de sus servicios educativos -de Nivel Medio y Superior- en un contexto de crisis fiscal cada vez más profunda, dificultades para ejercer regulaciones efectivas sobre un sistema extendido por la

totalidad del territorio y ausencia de consensos que fortalecieran su proyecto educativo, la Provincia mantenía un modelo estatal de tipo bienestarista, orientaba sus políticas educativas a la regulación del Nivel Inicial y Primario -que desde 1978 estaba exclusivamente bajo su dependencia- y proponía una reforma democrática centrada en la ampliación de la escolaridad obligatoria -incorporando al Nivel Inicial y al Ciclo Básico del Nivel Medio- e interviniendo en la ampliación de la cobertura mediante un impulso a la Educación de Adultos, la Educación Rural y la implementación de programas asistenciales para los sectores sociales más vulnerables.

Esta desarticulación de la esfera nacional y la provincial se tornaría en tensión frente al intento de transferir los servicios educativos nacionales a las provincias. la tensión entre ambos “centros” atraviesa la sanción de la Ley General de Educación, como estrategia de diferenciación del proyecto educativo central -por otra parte muy incierto en ese momento-, a la vez que como forma de institucionalizar jurídicamente la reforma iniciada siete años antes, cuyos principios no se habían traducido en una norma general. El entrecruzamiento de ambas jurisdicciones muestra crecientes niveles de tensión, que tienen su manifestación en la sanción de la ley provincial.

Producida la transferencia, la Nación inicia un proceso de reconfiguración del sistema educativo argentino, que asume un impulso relevante con la sanción de la Ley Federal de Educación. La posición de Córdoba frente a esta nueva regulación será de “resistencia”. Una resistencia que puede explicarse por el papel activo que había desempeñado hasta el momento en la implementación de su propia reforma y por las tensiones producidas durante la transferencia de los establecimientos educativos nacionales. En este contexto se produce en la provincia la crisis que culminará con la asunción de una nueva gestión de gobierno.

La situación de crisis económica de la provincia, el apoyo ma-

yoritario del electorado y un estilo personalista y carismático en el ejercicio del poder, serán rasgos distintivos del nuevo gobierno provincial. La “emergencia” y la “delegación” constituirán dos factores de profunda incidencia en la política educativa del período. La Transformación Cualitativa de Córdoba pondrá de manifiesto otros “entrecrezamientos” -entre la nueva reforma y la reforma anterior- manteniendo a su vez las tensiones entre Nación y Provincia. La TCC propone en su discurso, cierta continuidad respecto de la REC. Esta continuidad sólo puede advertirse en la secuencia de prioridades fijadas por una y otra gestión: mientras la REC se concentró en la oferta de Nivel Inicial y Primario, la TCC se orienta al Nivel Medio. En ese sentido continúa un proceso iniciado por la reforma anterior, aunque modificando su sentido para adaptarlo a las nuevas circunstancias. ¿Continuidad o ruptura? La propuesta de transformación estructural del sistema, ajustándolo parcialmente a la estructura nacional, produce nuevas tensiones entre ambas esferas. ¿Ruptura o continuidad? Ruptura en tanto Córdoba mantiene una distancia respecto del proyecto educativo central, continuidad en tanto se produce una “adaptación reactiva” a la reforma nacional (Carranza y Kravetz, 1996). Córdoba opta por un papel fuerte para el Estado Provincial, que se adapta a los imperativos neoliberales manteniendo una prestación universal del servicio obligatorio, a costa de limitar drásticamente el resto de la escolaridad. La oposición encabezará un movimiento heterogéneo que, desde intereses diversos, resistirá al proyecto oficial. La fuerte movilización social que acompañó este reclamo, permitió debilitar algunos aspectos puntuales del diseño original de la reforma; sin embargo, los sentidos del cambio quedarán vinculados a la emergencia, como significante nodal del discurso político provincial.

Resumen

En este artículo se presenta una lectura de las reformas educativas provinciales, durante las dos administraciones posteriores a la recuperación democrática. Se reconocen tres aspectos del objeto estudiado. El primero se configura en torno a las reformas como proyectos específicos del estado provincial, en un proceso que va del “encantamiento democrático” y la vigencia de un “modelo de bienestar”, al fortalecimiento de la “democracia delegativa” y la emergencia de formas “post-bienestaristas” de intervención estatal. El segundo, permite analizarlas en sus articulaciones y diferencias con la transformación educativa nacional. La “oposición” cordobesa a la Ley Federal de Educación, se inscribe en un escenario de fuertes tensiones con el nivel central, que ressignificaron históricas disputas por la autonomía. El tercer aspecto, se aborda atendiendo a la posición diferencial de los agentes en el espacio político educativo. El propósito del texto no es realizar una reconstrucción exhaustiva de las políticas, sino aportar algunas reflexiones críticas que atiendan al carácter «singular» de las reformas.

Palabras clave

Democracia; Política Educativa; Reformas Educativas; Discurso Educativo; Legislación.

Abstract

In next article we put on a reading about Provincial Educative Reforms, between both later administrations at democracy recovery. It recognizes three aspects about research object. The first one is developed around the reforms like specific projects of the provincial state, in a process which goes from “democratic charm” and currency of “the welfare model”, to the fortifying of “the delegated democracy” and post-well-being order's from state intervention. The second one, allows analyzing them in their articulations and differences about National Educational Reform. The “Cordoba's opposition” to Educational Federal Law, develops on a stage with strong strains about central level, which means historical controversies for autonomy. The third and final aspect, is analyzed attending at different positions from agents on educational's political space. The purpose of this text is not to make a reconstruction about politics, only to contribute with some critical reflections which encloses singular reform's characters.

Key Words

Democracy; Educational Politics; Educative Reforms; Educational Speech; Legislation.

NOTAS

1. Subsecretaría de Programación y Gestión Educativa del ministerio educativo nacional de ese entonces.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRATTE, J. (2003) **La política educativa en la Provincia de Córdoba Democracia, legitimación y discurso educativo**. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. ETS. UNC Editorial de la FFyH. UNC, Córdoba. En prensa.
- BRASLAVSKY, C. (1985) **La discriminación educativa en Argentina**. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- _____ (1994) **Transformaciones en curso en el Sistema Educativo Argentino**. FLACSO, Buenos Aires. Mimeo.
- _____ (1996) “*Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino 1984-1995*”. En **Propuesta Educativa N°14**. FLACSO, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. y FILMUS, D. (1988) **Último año del colegio secundario y discriminación educativa**. Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. y otros (1989) **Educación en la transición a la democracia**. UNESCO/OREALC, Chile.
- CARRANZA, A. y otros (1999) “*Descentralización, autonomía y participación. Un análisis de la implementación de la reforma educativa en la provincia de Córdoba*”. En **Revista Páginas ECE/ UNC. N° 1**. Narvaja, Córdoba.
- CAVAROZZI, M. (1985) **Autoritarismo y democracia: la transición del estado al mercado en la Argentina (1955-1996)**. Ariel, Buenos Aires.

- CRESPO, H. (1999) “*Identidades/diferencias/divergencias: Córdoba como ‘ciudad de frontera’. Ensayo acerca de una singularidad histórica*”. En ALTAMIRANO, C. (Ed.) **La Argentina en el siglo XX**. Ariel, Buenos Aires.
- DUSSEL, I; TIRAMONTI, G y BIRGIN, A. (1998) “*Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular: reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina*”. En **Revista de Estudios del Currículum**, Vol. 1, N° 2, Buenos Aires.
- FILMUS, D. (1985) **Primer año del colegio secundario y discriminación educativa**. Serie Documentos e Informes de investigación N° 30 FLACSO, Buenos Aires.
- _____ (1996) **Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y Desafíos**. Troquel, Buenos Aires.
- GARCÍA DELGADO, D. (1998) **Estado-Nación y Globalización: Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio**. Ariel, Buenos Aires.
- LA SERNA, C. (1999) **Estado y espacio público en un escenario post-bienestarista: consideraciones teórico-metodológicas**. IIFAP. UNC, Córdoba. Mimeo.
- LACLAU, E. y MOUFFE, C. (2003) **Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia**. Siglo XXI, México.
- LIPHARDT (1989) **La democracia en las sociedades plurales**. Prisma, Buenos Aires.
- MEREGA (1995) **100 Respuestas sobre la Transformación Educativa**. Entrevista a Inés Aguerrondo. Aula XXI. Santillana, Buenos Aires.
- ROITENBURD, S. (2000) **Nacionalismo Católico Córdoba (1862-1943). Educación en los dogmas para un proyecto global restrictivo**. Ferreyra, Córdoba.

SOUTHWELL, M. (2001) **Educational Discourse in Post-Dictionary Argentina (1983-1999)** Tesis Doctoral Department of Government. University of Essex. Mimeo.

TIRAMONTI, G. (2004) “*Veinte años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo*”. En NOVARO, M. y PALERMO, V. (Comp.) **La historia reciente: Argentina en democracia**. Edhsa, Buenos Aires.