

DESCENTRALIZACION, AUTONOMIA Y PARTICIPACION.

UN ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (1996-1997)

Alicia Carranza*, Silvia Kravetz**

Alejandra Castro, Marcela Pacheco

Juan P. Abratte, M. Teresa Bosio y Viviana Sobrero

Abstract

El presente artículo se elabora a partir de un estudio exploratorio sobre la implementación de la Política Educativa de la Provincia de Córdoba, en el cual se analiza el proceso de reforma en dos escuelas de nivel medio, en el período 1996/97.

En esta presentación interesa abordar principalmente los aspectos contextuales que se sistematizaron para el estudio mencionado y, complementariamente aspectos que involucran directamente a los actores institucionales. En razón de ello, presentamos, en primer término, un breve análisis sobre el significado de las reformas educativas en la actualidad, se describen luego las características de su aplicación en la Provincia de Córdoba en los años 1996-1997. Por último, en las consideraciones finales, se articulan algunas interpretaciones construidas a partir del material empírico recogido en las instituciones, con conceptualizaciones sobre los procesos institucionales y de gestión en la reforma educativa de la Provincia.

* Licenciada en Pedagogía. Profesora Titular de la Cátedra Organización y Administración Educativa. Escuela de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades. U.N.C. Directora de la Investigación que dio origen a este artículo.

** Licenciada en Ciencias de la Educación. Profesora Adjunta de la Cátedra Organización y Administración Educativa. Escuela de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades. U.N.C. Codirectora de la misma investigación.

I - Las Reformas Educativas. El contexto de implementación.

No parece un dato menor constatar que la mayoría de los países europeos y americanos inician procesos de reformas educativas alrededor de los años 80 y casi todos ellos mantienen vigente y en lugar destacado "la cuestión educativa" en sus agendas políticas. Estos cambios y preocupaciones se relacionan con las políticas de descentralización "que se aplican en países que van desde Argentina e Islandia hasta Suecia y Estados Unidos" (Popkewitz, 1996: 148)

Efectivamente, a partir de los '80 algunos analistas de la situación mundial sostienen que, en tanto las sociedades muestran una situación de conflicto endémico, con demandas sociales inmanejables por el volumen y diversidad, en un contexto de ajuste estructural de sus economías, se manifiesta una tendencia en las políticas de los Estados que reemplaza los esquemas centralistas para involucrar cada vez más a los grupos y organizaciones en la cuestión social. Esto no se interpreta como un desprendimiento del poder, sino como una estrategia en la reubicación del poder y el control, necesarios para gestionar los conflictos y aumentar la desgastada legitimidad de la administración estatal. (Weiler, 1996).

Las escuelas, en este esquema administrativo, tendrán un papel más protagónico y autónomo para incidir en la vida de sus propios actores con nuevas, aunque acotadas funciones, en las decisiones institucionales curriculares y de sostenimiento material.

Además de la lógica economicista que suele ser prioridad de nuestros gobiernos a la hora de decidir esta nueva configuración de los sistemas educativos, el objetivo es también incorporar la multiplicidad y la diversidad de actores, cuyas demandas se vuelven inatendibles por un solo centro de decisiones, en espacios de contención y racionalidad más acotados para el tratamiento de los conflictos y el aumento de la eficacia (calidad). Estos espacios, para cumplir cometidos de este tipo, deberán "ganar" la voluntad de sus integrantes, mediante procesos que fortalezcan su protagonismo y como consecuencia de ello, sus sentimientos de identidad personal y de pertenencia grupal, reaseguradores de la continuidad del "*proceso civilizador*" (Slater, 1996:58).

Las reformas educativas contemporáneas constituyen, desde esta perspectiva, dispositivos del Estado para regular su propia legitimidad, aumentando la gobernabilidad del conjunto social y de los individuos (Weiler, 1996).

Este enfoque político-administrativo de la gobernabilidad, no sólo en las instituciones educativas, sino en la sociedad en su conjunto, sostiene la necesidad de ir

sustituyendo la dependencia de la jerarquía burocrática por sistemas de tomas de decisiones participativos, autocontroladores y con abundante información disponible.

Sin embargo, la autonomía que tengan los Estados y las organizaciones para ir resolviendo estas cuestiones con **tiempos y decisiones idiosincráticos**, no parece ser un componente del escenario político actual. Por el contrario, las presiones externas de los organismos internacionales que financian estas reformas, van marcando rumbos y tiempos a los Estados, mientras éstos a su vez deben imprimirlos hacia el interior de las organizaciones.

Globalización económica y cultural por un lado, y fortalecimiento de lo local, por el otro; dependencia de los grandes centros de decisión internacionales y autonomía organizacional; imposición de lógicas económicas internacionales y debilitamiento de los Estados como representantes del “bien común”. ¿Cómo se deberán ir resolviendo estas contradicciones?

¿Cómo acompañarán las reformas educativas las transformaciones del Estado y de la sociedad?

¿Qué condiciones deberán contemplarse para que organizaciones y sujetos cambien sus dinámicas institucionales y comportamientos individuales y se construyan nuevas “culturas institucionales”?

¿Con qué tiempos y modificaciones laborales habrá que contar para que las voluntades individuales se sumen a los cambios propuestos?

La dimensión “macro” de estos interrogantes no puede ser abordada en este trabajo. La intención es iniciar una reflexión de nivel «meso». Esta decisión se justifica en la medida que la implementación de la reforma educativa en la Provincia de Córdoba, denominada “**Transformación cualitativa**”, involucró a buena parte de los docentes en la elaboración de proyectos educativos institucionales (PEI). El desentrañamiento de procesos a través de análisis que se denominan de nivel meso, implica ir articulando situaciones internas de la institución con las acciones de política educativa que va generando el gobierno y analizar las transformaciones que sufren en la dinámica de implementación.

Estos procesos colectivos (en este caso el diseño del PEI) se constituyen en analizadores relevantes para observar las aceptaciones y resistencias a los cambios propuestos y las estrategias que los integrantes de la escuela ponen en juego para vehiculizarlos u obstaculizarlos. Al respecto podría decirse que en el discurso educativo oficial existe una tendencia que promueve proyectos institucionales orientados a modificar el estilo de la gestión institucional y, en relación con ello, pone el

acento en los actores institucionales, como operacionalizadores del cambio, relegando a un segundo plano los niveles intermedios y los organismos técnicos.

Es oportuno señalar que estas nuevas maneras de implementar la reforma instalan problemáticas en el seno de la institución educativa y que para su resolución no existen estrategias disponibles en el marco normativo o instituídas en tanto prácticas. Estas situaciones no previstas, estarían reforzando la sensación de incertidumbre que atraviesa el quehacer de los directivos y docentes.

I.1- La reforma educativa en la Provincia de Córdoba.

En este punto es necesario contextualizar algunas especificidades en la implementación de la reforma en la Provincia de Córdoba, durante los años 1996-97.

En el año 1993 se sanciona la Ley Federal de Educación. Este nuevo marco normativo dispone una transformación significativa en la estructura del sistema educativo nacional, así como una nueva estructura de gobierno de la educación. El Ministerio de Educación de la Nación comienza la implementación de la ley con tres acciones prioritarias: el diseño de los Contenidos Básicos Comunes, el Plan Social Educativo y la creación de la Red Federal de Formación Docente Continua. Este período se caracterizó por una gran incertidumbre acerca de los alcances de la transformación planteada en la Ley Federal. La coexistencia con los proyectos de capacitación desarrollados por la Provincia y el contexto económico de ajuste estructural ponen en discusión la viabilidad de los acuerdos federales. En 1994 es suscripto el Pacto Federal Educativo que compromete a la Nación y a las provincias a cumplir con las disposiciones presupuestarias de la Ley Federal. La provincia de Córdoba firma con reservas, marcando distancia con la propuesta del gobierno nacional.

En enero de 1995 el llamado «efecto tequila» evidenció la crisis financiera del estado provincial; se suspendió el pago de salarios a los empleados públicos y de las deudas a los proveedores, generalizándose un clima de fuerte descontento social. Se produjeron manifestaciones de oposición al gobierno del Dr. Angeloz y luego de varios frustrados intentos para conseguir recursos económicos provenientes del gobierno nacional y/o del financiamiento externo, se decidió la asunción anticipada del gobernador electo Dr. Ramón Mestre, en julio de 1995.

El objetivo inicial del Poder Ejecutivo fue superar la crisis provincial y por ello presentó a la Legislatura la Ley de Emergencia Económica 7850, cuyo texto dispo-

nia un importante recorte salarial para los agentes públicos (con excepción de los docentes), el congelamiento de las vacantes en la administración estatal y la emisión de bonos provinciales -Cecor..

Hacia fines de 1995 es anunciado por el gobierno provincial un nuevo proceso de cambio educativo denominado: «TRANSFORMACION CUALITATIVA DEL SISTEMA EDUCATIVO DE CORDOBA».

Las principales acciones de política educativa del gobierno del Dr. Mestre se amparan en la Ley Provincial N° 8525/95. El texto de la misma dispone cambios en la estructura del Sistema Educativo Provincial, modificando la Ley General de Educación de la Provincia, adaptando los niveles y ciclos a la Ley Federal, aunque con una impronta particular.

Estas transformaciones pueden delinearse a través de las siguientes acciones:

- En 1996 se implementa la nueva estructura del Ciclo Básico Unificado. (EGB3 de la Ley Federal). Esta acción supuso una serie de cambios organizativos, administrativos y curriculares en el nivel medio. La secundarización del 7° grado del nivel primario y la implementación simultánea de los otros dos cursos del Ciclo Básico Unificado (CBU) significó el tránsito de los alumnos que en 1995 finalizaron el 6° grado de la escuela primaria al 1° año del CBU, el paso de los alumnos de 7° grado a 2° año y el de los alumnos de 1° año del nivel medio al 3°.

- Otra característica de esta Transformación fue la necesaria movilidad del personal docente de las escuelas de nivel primario y medio. Al desaparecer los 7° grados en todos los establecimientos educativos de nivel primario de la provincia, se produjo el cese de personal suplente e interino y la transferencia de docentes a otras áreas de la administración pública. Por otra parte, la propuesta curricular del C.B.U. implicó la REUBICACION de muchos docentes en el 1° y 2° año del nivel medio. Este proceso se realiza en un contexto de fuerte insatisfacción por la crisis económico-financiera de la provincia.

- En cuanto a los cambios operados en el organigrama del Ministerio de Educación y Cultura, desaparecen Subsecretarías. Se suprimen las Direcciones de Educación Física y Educación del Adulto, Las Direcciones de Investigaciones e Innovaciones Educativas y de Apoyo Escolar Interdisciplinario se fusionan en la Dirección de Planificación y Estrategias Educativas. Se procedió, además, al cierre y fusión de cursos y divisiones, al cierre de las Salas de Nivel Inicial para niños de 4 años y a la transferencia de los Centros de Formación Profesional al ámbito del Ministerio de la Producción y Trabajo.

En este contexto, el Ministerio Provincial elaboró y distribuyó el documento "Construyendo la Transformación Educativa de Córdoba" (julio 1996), en el que se enunciaron las principales líneas de acción política:

a) Reordenamiento de la oferta institucionalizada de formación docente: se caracteriza la oferta como sobredimensionada y se anuncia que la provincia mantendrá los Institutos de Formación Docente para el Nivel Inicial y Primario teniendo en cuenta la relación entre cantidad de egresados y necesidades de nuevos cargos titulares y suplentes para cubrir la demanda del sistema. El resto de las titulaciones deberían buscarse en el marco de las Universidades. Por omisión, esto significaba que la Provincia dejaría de subvencionar a los institutos de profesores para nivel medio, en gran parte privados y dependientes de la Iglesia Católica, y procedería al cierre de instituciones y/o carreras de profesorado de dependencia pública.

b) El reordenamiento del Nivel Medio: para ello se presentan dos modelos institucionales, diferenciando el Ciclo Básico Unificado y el Ciclo de Especialización (C:E) (Nivel Polimodal en la Ley Federal). Los modelos propuestos implicaban una reorganización de las instituciones educativas de forma que ofrecieran los dos ciclos o sólo uno de ellos. Si bien el documento no explicita los criterios según los cuales las instituciones reformularían su oferta educativa, el Ministerio de Educación planificó esta reorganización a partir de una distribución geográfica del servicio educativo que combinaría la apertura de los C.B.U. rurales, la continuidad de la mayoría de los CBU en el territorio provincial, la concentración de los CE en las localidades más importantes del interior y la reducción de establecimientos con esta oferta en la capital.

De este modo, la tradicional oferta de nivel medio con un promedio de 5 años de escolaridad, pasaría a tener 3 años en buena parte de los establecimientos educativos, y la matrícula del CE se concentraría en algunas localidades importantes del interior.

En cuanto a los establecimientos educativos de enseñanza privada, se anuncia que la oferta debería ajustarse a los criterios establecidos para la totalidad del sistema evitando superposición de ofertas con el sector oficial así como la existencia de especialidades que no respondieran a las demandas productivas regionales.

c) La Transformación en el Nivel Medio para Adultos: se anuncia un incremento en los años de duración de las carreras de nivel medio para adultos (C.E.N.M.A) que de tres años, pasaría a seis. Esto era interpretado por los gremios docentes como una embestida contra esta modalidad diferenciada tendiente a la

homogeneización de la oferta de nivel medio y, por ende, a la desaparición de la modalidad de adultos.

Las primeras declaraciones públicas del gobierno respecto a esta redistribución de la oferta de nivel medio giraron en torno a la garantía del derecho a la educación, en función de dos ejes:

1) La prioridad de la Educación General Obligatoria (Nivel Primario y CBU) y la intención oficial de que el estudiante acceda al CBU lo más cerca posible de su domicilio (Declaraciones del Ministro de Educación a La Voz del Interior 13/08/96).

2) La distribución del servicio educativo del Ciclo de Especialización con una oferta educativa relacionada con la demanda socioproductiva de la región (Declaraciones del Ministro de Educación a La Voz del Interior 13/08/96).

La difusión de este documento, las declaraciones periodísticas y el análisis de las posibles consecuencias tanto para garantizar la calidad y equidad del servicio educativo, como para la estabilidad laboral del personal docente y la continuidad de algunas instituciones, puso a la problemática educativa en el centro del debate social en Córdoba. Los medios de comunicación siguieron muy de cerca una serie de acontecimientos y declaraciones que se sucedieron día a día durante los meses de julio, agosto y septiembre de 1996.

La estrategia política del gobierno intentó en primer término, generar acuerdos con los bloques legislativos oficialistas. La oposición de un grupo de legisladores radicales (8/8/96) fue más amplia aún, cuando se presentó el proyecto el 13 de agosto de 1996 en la Legislatura, donde recibió las críticas de todos los bloques restantes. La oposición provenía, fundamentalmente, de los legisladores representantes del interior provincial, particularmente de los departamentos más postergados.

Las gremiales docentes (UEPC, AME, SADOP y ADEME) constituyeron la Intersindical de la Educación, frente opositor a estas medidas. La Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) convoca a una movilización en defensa de la educación, que se denominó «La Pueblada», a realizarse el día 23 de agosto de 1996.

Un sector directamente afectado por las medidas anunciadas fue la Iglesia Católica. La decisión de encarar una fuerte regulación estatal de la oferta educativa, los anuncios sobre la imposibilidad de superponer especialidades del Nivel Medio entre escuelas oficiales y privadas y la posibilidad del cierre de los Institutos Superiores produjeron una notable oposición desde la cúpula eclesiástica. El día 15 de

agosto los obispos denunciaron un avasallamiento por parte del gobierno y difundieron un comunicado en el que solicitaban al gobernador que detuviera la implementación de la transformación educativa.

Mientras se preparaba la pueblada, el gobierno intentó abrir el diálogo. El 22 de agosto, en un mensaje a la población, el Ministro - a través de los medios -, apeló a la ciudadanía con el fin de recomendarles la comprensión de las innovaciones y anunció que por diez días no se tomarían nuevas medidas. Como lo preveían sus organizadores, el 23/8 "La pueblada" tuvo amplia convocatoria y reunió a 40.000 cordobeses en la calle (Diario La Voz del Interior 24/8) demandando respuestas y repudiando las medidas. Luego de esta manifestación de oposición masiva, la respuesta del Ministerio fue retornar a la situación previa al conflicto: todos los Centros Educativos de Nivel Medio ofrecerían ambos ciclos (CBU y CE) y se dejaría en suspenso el cierre de los Institutos de Nivel Superior no-universitario.

A partir de este momento, el Ministerio encaró otras acciones para reorientar las políticas educativas del nivel medio.

En los inicios del año 1997 se anuncia oficialmente la implementación del Ciclo de Especialización en todas las escuelas. Para ello se envía la Circular N°1 de marzo de 1997. Aquí es necesario aclarar que, desde comienzos de 1996 las escuelas de nivel medio venían realizando avances respecto a su Proyecto Educativo Institucional (PEI).

La Circular N°1 constituye el primer instrumento que obliga **oficialmente** a las escuelas a materializar un proyecto ligado al diseño curricular (relacionado a los contenidos específicos que el Ciclo de Especialización debe ofrecer). Por otro lado, según los relatos de informantes claves, esta demanda por parte de los organismos de gobierno instala una problemática relacionada a la situación laboral de los docentes que se desempeñan en la institución. Esto significa reubicación, redefinición del perfil docente según las nuevas áreas de conocimientos, etc., poniendo en cuestión, desde la perspectiva de los docentes, la permanencia o no de los mismos en sus lugares de trabajo.

Si bien esta medida supuso una ampliación de la autonomía institucional, ya que por primera vez los diferentes actores tienen posibilidades de definir a través de un proyecto educativo su propia propuesta curricular para el tramo de la Formación Especializada, se observa en las prácticas de los actores institucionales una desarticulación entre el proceso que venían desarrollando para la formulación del PEI y el proceso que se genera con el objetivo de diseñar el currículo especializado del Ciclo de Especialización (el mismo alcanza un 20% del currículo previs-

to para el Nivel). Esta desarticulación se manifiesta en la dificultad de incluir en el diseño curricular los avances realizados en los talleres de elaboración del PEI.

Lo que se produce en el cotidiano de las escuelas, es una ruptura del proceso diagnóstico y propositivo, que se estaba construyendo laboriosamente, con participación de docentes representantes de un amplio espectro de disciplinas.

II - Formas de implementación y actores institucionales

A la hora de producir algunas interpretaciones en torno al proceso de implementación de aspectos particulares de la denominada «Transformación Cualitativa» de la educación de la Provincia de Córdoba, es oportuno señalar que el alcance de las mismas, si bien no puede ser generalizado más allá de los casos estudiados, permite construir reflexiones e hipótesis acerca de las formas de implementación de la reforma, como de la percepción que los sujetos institucionales tienen de la misma.

En el punto I.1 de este artículo se realiza una reconstrucción de los procesos de la reforma en la Provincia desde 1996. En ese apartado se recuerda la firma del Pacto Federal, al que la Provincia adhirió con reservas. Más allá de los acuerdos financieros que el Pacto pretendía, este gesto da cuenta de una decisión política de conservar e inclusive aumentar los márgenes de autonomía provincial con respecto a la reforma decidida en la jurisdicción nacional. Esta decisión, poco publicitada, marca un estilo particular de interrelación con la Nación que bien podría ser calificada de *desarticulación* y que se manifiesta entre otras cuestiones, en la falta de voluntad política de “adaptar” la Ley de Educación Provincial 8113, sancionada en 1991, a la Ley Federal que rige desde 1993.

Si se retoma el punto I.1 en lo que se refiere al proceso de transición democrática y, en ese marco, a la construcción de un incipiente estilo de concertación de políticas es dable señalar que, en el caso de Córdoba, más allá de otros acuerdos que más tarde se materializaron en el seno del Consejo Federal de Educación (Red Federal de Capacitación Docente, CBC, etc) la cuestión educativa no pudo tener un tratamiento de “cuestión de Estado Nacional” y, por el contrario, fue una plataforma gubernamental para marcar diferencias.

Entre las cuestiones que instalan estilos de implementación particulares se destacan las siguientes:

a) Mediante la Ley Provincial 8525/95 se adecuan a la Ley Federal, aunque diferenciándose, los ciclos de cada nivel y las denominaciones de los mismos.

va como "Transformación Cualitativa".

c) La gradualidad en la implementación de los cambios contenida en el enunciado de la Ley Federal, fue objeto de una interpretación particular en la jurisdicción. El proceso de reforma comenzó por el Nivel Medio de la Enseñanza. En primer lugar por el Ciclo Básico Unificado, y continuó con el Ciclo de Especialización.

d) La Provincia no generó una estrategia de difusión masiva de la información que el Ministerio Nacional y el Consejo Federal produjeron desde 1994.

e) El Ministerio de Educación Provincial no estableció acuerdos con los principales actores locales: docentes, asociaciones gremiales, educación privada (en particular la Iglesia Católica), a la hora de producir las decisiones de mayor impacto.

f) Relacionado con lo anterior, tampoco instaló mecanismos de información y difusión destinados a reducir los niveles de incertidumbre que todos los cambios generan en el conjunto social.

Los puntos enunciados constituyen el contexto referencial, y la base normativa sobre la que se asienta el proceso de "Transformación Cualitativa". Resulta necesario entonces, establecer relaciones significativas entre este accionar del Ministerio Provincial, y la palabra de los actores en el estudio de casos que nos ocupa, para que, a la luz de algunas conceptualizaciones, se puedan producir hipótesis, señalar contradicciones y tensiones y generar interpretaciones sobre los cambios, el poder y la gestión en las escuelas. En éstas, durante los años 1996 y 1997, se observan los siguientes procesos:

a) El cambio de la estructura organizativa, sin que mediara una amplia difusión de la misma, y decidida en un brevísimo plazo, generó interpretaciones equívocas en torno a cuestiones centrales como, los alcances de la certificación al finalizar la escolaridad primaria, tradicionalmente asociada al tramo obligatorio. Asimismo, produjo desplazamientos de los alumnos de 6º y 7º grado y de primer año, sin que mediaran instancias de articulación. El caso de los alumnos que al finalizar su 6º grado pasaron a otra estructura, otro edificio escolar, y otra propuesta pedagógica para la cual no habían sido preparados (pedagógica y psicológicamente) fue el más conflictivo. Los docentes expresan con énfasis, en este punto, su propia dificultad para adaptarse a los chicos de primer año.

b) La secundarización del séptimo grado produjo un enorme volumen de trabajo administrativo, vinculado a la reubicación de maestros primarios y de profesores del nivel medio, que vieron reducidas sus horas cátedra en una institución e

incrementadas en otras. Esta tarea se realizó sin el tiempo necesario para el estudio de los títulos docentes, que ofreciera información clara sobre el alcance de cada uno de ellos, para el dictado de nuevas asignaturas. La envergadura y complejidad de esta tarea, que comprometía el futuro laboral de sujetos concretos, generó un alto grado de ansiedad en los directores, bajo cuya responsabilidad quedó, en un primer momento, la selección de docentes, sin contar con asesoramiento técnico ni personal administrativo suficiente.

c) Al comenzar la implementación de la reforma por el nivel medio, se produjeron algunas paradojas importantes:

- Los contenidos básicos se diseñaron, en algunos escuelas, teniendo en cuenta los borradores de los C.B.C., previamente a la aprobación de los mismos en el seno del Consejo Federal y a la propuesta provincial.

- La oferta de capacitación docente desde la Red Federal de Formación Docente, estaba concentrada en los primeros tramos de la escolaridad. Si bien la Provincia generó ofertas para el nivel medio, es altamente recurrente la demanda por más y mejor capacitación para los profesores.

- La producción editorial estaba dirigida en esa etapa a los Niveles Inicial y EGB1 y 2, careciendo los profesores de nivel medio de bibliografía accesible para acompañar los cambios en los contenidos y en la enseñanza de los mismos.

d) Comenzar el diseño del cambio en el último tramo del año 1995, para ser puesto en marcha en marzo de 1996, implicó un cronograma vertiginoso de toma de decisiones a nivel de las instituciones, de los directivos y de los padres. Esta situación provocó un estado de malestar generalizado. Son reiterados los testimonios acerca de lo que se consideran tiempos pedagógicos necesarios, para vehicular decisiones de relevancia. Al respecto, se cuestiona la primacía de los tiempos políticos en detrimento de los tiempos requeridos para los cambios educativos.

e) En el marco de una multiplicidad y superposición de decisiones de diverso orden, generadas e implementadas sin ninguna gradualidad, merecen una consideración especial dos estrategias que aparecen con mayor nitidez; que apuntarían a fortalecer la participación de los actores y a incrementar el margen de autonomía de los establecimientos. Se trata del diseño del PEI y del Proyecto del Ciclo de Especialización.

En el caso del PEI, es posible advertir que los sentidos asignados al mismo, van cambiando de acuerdo a los contextos y los tiempos políticos de la Reforma. En un primer momento, se instala como una nueva alternativa que permitiría a las escuelas identificar sus problemas más relevantes y diseñar un camino posible, aten-

diendo a los requerimientos de la comunidad, de los docentes y de los alumnos. En ese sentido, las escuelas analizadas focalizaron sus esfuerzos en realizar diagnósticos que no sólo describieran sino que explicaran la naturaleza de los problemas. En un segundo momento, y frente al ajuste y la emergencia provincial, y el anuncio del Poder Ejecutivo de separar el Ciclo Básico del Ciclo de Especialización, e instalar éste último sólo en algunos establecimientos de la provincia, el PEI aparece como "reaseguro", para evitar el cierre de escuelas o divisiones. Un "buen proyecto" de Ciclo de Especialización, de alguna manera, garantizaría la continuidad de ambos ciclos.

La aparición de la Circular N° 1/97, prescribiendo los tiempos y formas de presentación del PEI, entendido ya no como proyecto institucional integrado, sino como Plan de Estudios para el Ciclo de Especialización, termina por asociar a aquél con la selección de una orientación, una especialidad dentro de la misma, y su correspondiente listado de asignaturas y de cargas horarias para el conjunto de disciplinas que integran la formación y la práctica especializada. La participación de los docentes se ve reducida a quienes, por su formación, pueden aportar con mayor conocimiento, al diseño del Ciclo. Estos docentes debían, al mismo tiempo, articular la lógica del plan y las titulaciones de los docentes del establecimiento, de manera que las nuevas asignaturas permitieran el reacomodamiento del personal.

Si bien la mayoría de los docentes y los directores rescatan el proceso de diseño del PEI, por cuanto abrió posibilidades genuinas de participación, el análisis de las expresiones permite advertir que la identificación de las situaciones problemáticas no llega a transformarse en un conjunto de proyectos que apunten claramente a modificar y fortalecer los procesos de enseñanza, el aprendizaje y la permanencia de los alumnos en el nivel. La irrupción del Ciclo de Especialización, en tanto requerimiento impuesto desde el nivel central, abortó un proceso que quizá, hubiera podido profundizarse de haber contado con los tiempos que estas transformaciones requieren.

Una vez más, la falta de gradualidad y las urgencias en los tiempos, en el marco de incertidumbre laboral y de exigencias, se conjugan para relativizar los efectos democratizadores de una participación genuina.

De la lectura de la situación descrita y del análisis de los testimonios de los actores institucionales, es posible hipotetizar también acerca de ciertos cambios en las funciones de la dirección, como lugar formalmente reconocido, de concentración de autoridad, poder y control.

a) Las marchas y contramarchas de las decisiones políticas, y la profusión de información proveniente de organismos (Nación y Provincia) que no han logrado acordar un proceso de implementación, colocan al director frente a la comunidad educativa como el actor responsable de desentrañar las diferentes lógicas de materialización de políticas y de traducirlas en información comprensible y coherente. En ese sentido, la demanda permanente de los docentes por mayor información, es un dato incuestionable. Sin embargo, si se incluye el discurso sobre los directores, parecería que más que un reclamo por mayor información, lo que se demanda es que el director otorgue coherencia y racionalidad a un proceso que los docentes no logran aprehender en su complejidad.

b) Los directores, en los casos estudiados, han generado instancias de participación, no sólo entendida ésta como consulta, sino también como espacio de transferencia de cuotas de responsabilidad y decisión sobre cuestiones de relevancia (diseño del Ciclo de especialización). Esto daría cuenta, por un lado, de un distanciamiento del rol tradicional de “administrador burocrático”, dependiente de los niveles intermedios de conducción, para acercarse a una dimensión más política de la gestión, y por otro, del fortalecimiento de su capacidad de negociación a la hora de legitimar las decisiones que se tomen.

c) Relacionando las dos reflexiones anteriores, podría señalarse que las características de la Reforma Educativa en la Provincia, han puesto por momentos a los directores, en situaciones de tener que abandonar sus perfiles burocráticos. La sensación de incertidumbre acerca de la continuidad institucional, acortó la distancia entre la autoridad formal del director, y el liderazgo de algunos docentes, y fue creando situaciones de horizontalidad en muchos casos, resultado más de incertidumbres e inseguridades compartidas, que de intenciones reales y conscientes de democratización de las relaciones. En ese sentido, resulta interesante destacar que el proceso de reforma en los casos estudiados, y en la mayor parte de las entrevistas a las que se accedió, no ha enfatizado la posibilidad de instalar efectivamente formas de gobierno colegiado. Si bien es necesario admitir que esta forma de gobierno sólo es posible a partir de condiciones institucionales que aún no están instaladas en las escuelas, es llamativa su ausencia en el discurso de los actores institucionales en general, no obstante la recurrencia y el énfasis que la Ley Federal, la Ley Provincial, los documentos oficiales y la bibliografía más actualizada, otorgan a este tema en la construcción de las autonomías institucionales.

A modo de cierre podemos señalar que la investigación que inspiró este artículo, tuvo por objetivo iniciar un proceso de estudio y debate de la gestión educativa

en el contexto de la Reforma Educativa en la Provincia de Córdoba. Otras investigaciones que opten por esta temática, podrán fortalecer, profundizar o tal vez poner en cuestión, las conclusiones e interrogantes aquí planteados. Ahondar en estas cuestiones requiere, ineludiblemente, desentrañar los significados y las implicaciones que los nuevos escenarios sociales, políticos, económicos y culturales imponen a las reformas educativas entendidas éstas como formas de regulación social.

Bibliografía.

- Ball, Stepen, (1995): **La micropolítica de la escuela.** Paidós, M.E.C, España.
- Bates, S. (1989): **Teoría crítica de la Administración Educativa.** Universidad de Valencia. España.
- Braslavsky, C., Filmus, D. y Tiramonti, G. (1995): **Las transformaciones en educación en diez años de democracia.** Flacso. Tesis, Bs.As.
- Ezpeleta, J. y Furlan, A. (comp.) (1992): **La gestión pedagógica en la escuela.** UNESCO. Chile.
- Filmus, D. (1996) **Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo.** Edit. Troquel. Bs.As.
- Hargreaves, A. (1996): **Profesorado, cultura y postmodernidad.** Morata. España.
- Hevia Rivas, R. (1991): **Políticas de descentralización en la educación básica y media, en América Latina.** UNESCO. REDUC. Chile.
- Pereyra, M. y otros (comp) (1996): **Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de educación comparada.** Edit. Pomares-Corredor, Barcelona.
- Popkewitz, T. (1995): **Sociología política de las reformas educativas.** Morata, Madrid.
- Slater, D. (1996): "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones norte-sur: imaginaciones desafiantes de lo global", en Pereyra, M y otros (comp.): **Globalización y descentralización de los sistemas educativos.** Ed. Pomares-Corredor, Barcelona.
- Weiler (1996): "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Pereyra, M y otros (comp.): **Globalización y descentralización de los sistemas educativos.** Ed. Pomares-Corredor, Barcelona.
- Documentos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Córdoba.
- Circular Nº1/97. DEM.
- Ley Federal de Educación 24195/93
- Ley Provincial de Educación 8113/91

