

En este libro se presenta una aproximación al análisis del discurso educativo de la Reforma Educacional de Córdoba y de la Transformación Cualitativa del Sistema Educativo Provincial. El objeto central del trabajo es el análisis del discurso educativo oficial producido en la Provincia de Córdoba, durante los gobiernos democráticos recientes y específicamente el estudio de la pretensión del Estado Provincial de legitimar, mediante ese discurso, las reformas propuestas.

Como señala Alicia Carranza en su presentación "la calidad teórica y metodológica de esta obra, la convierten en un aporte valioso para comprender no sólo la complejidad de la elaboración de políticas y las notas específicas de esa complejidad en el escenario cordobés, sino también para interpretar las dificultades que hoy tiene nuestra democracia para construir decisiones que renueven procesos de legitimación de los cambios que pretenden las reformas y proyecten, como efecto esperable, mayor legitimación del propio Estado"

JUAN PABLO ABRATTE. Es Profesor y Licenciado en Ciencias de la Educación y Magister en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO Argentina. Docente en asignaturas del campo de la Historia de la Educación Argentina y la Política Educativa en las Universidades Nacionales de Córdoba y Villa María. Becario de la Secretaría de Ciencia y Técnica - Universidad Nacional de Córdoba.

UNIVERSITAS. Editorial Científica Universitaria

y

Editorial Facultad de Filosofía y Humanidades  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

ISBN 987-572-063-1



JUAN PABLO ABRATTE

La política educativa en  
la Provincia de Córdoba (1983-1998)

JUAN PABLO ABRATTE

La política educativa  
en la Provincia de Córdoba  
(1983-1998)  
Democracia, Legitimación y  
Discurso Educativo



SERIE COLECCIONES  
ESTUDIOS SOBRE EDUCACIÓN



JUAN PABLO ABRATTE

**La política educativa en la Provincia de  
Córdoba (1983-1998)**  
**Democracia, Legitimación y Discurso Educativo**

*Serie Colecciones*

Estudios sobre Educación

Este trabajo tiene licencia CC BY-NC 4.0. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/> © 2 por Juan Pablo Abratte

Diseño de Tapa: Jorge G. Sarmiento  
Diseño Interior: Marcelo A. Tejerina  
Producción Gráfica: Editorial Universitas  
Autor: Juan Pablo Abratte

#### COMITÉ EDITORIAL

*Directora:* Mgtr. Mónica Maldonado  
*Serie Tesis de Posgrado:* Mgtr. Liliana Aguiar

#### SERIE COLECCIONES:

##### Producción literaria

*Estudios literarios, lingüísticos y del discurso:* Dr. Oscar Caeiro  
*Estudios filosóficos:* Dr. Diego Tatián  
*Estudios históricos:* Dra. Gabriela Olivera  
*Estudios sobre educación:* Lic. Alicia Carranza  
*Estudios sociales y políticos:* Dra. Alicia Gutiérrez

##### Producción artística

*Estudios sobre arte:* Lic. Dardo Alzogaray

Este libro ha sido recomendado para la publicación por referencistas externos, tal como lo establece la Res. 750/03 de la Facultad de Filosofía y Humanidades.

ISBN: 987-572-063-1

Prohibida su reproducción, almacenamiento y distribución por cualquier medio, total o parcial sin el permiso previo y por escrito de los autores y/o editor. Está también totalmente prohibido su tratamiento informático y distribución por internet o por cualquier otra red. Se pueden reproducir párrafos citando al autor y editorial y enviando un ejemplar del material publicado a esta editorial.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.  
Impreso en Argentina

## Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba, que me otorgó una Beca de Maestría durante los años 1999 y 2000. Horacio Crespo, como Director de la Beca primero, y luego de la Tesis, me brindó su confianza y respaldo, así como la profundidad y riqueza de sus reflexiones teóricas.

Alicia Carranza, directora del equipo de investigación que integro desde 1995 y “maestra de pedagogos”, propició un espacio de intercambio y enriquecimiento permanente en sucesivos trabajos que nutrieron este estudio, ampliando la mirada política con profundas reflexiones pedagógicas, indispensables en la investigación educativa.

Marcela Sosa y Silvia Kravetz, tuvieron generosidad para escuchar mis ideas, sugerir bibliografía y acompañarme siempre. Marcela Pacheco – con quien he transitado buena parte de mi formación y experiencia profesional– me brindó interesantes aportes teóricos y metodológicos en torno a la problemática de las reformas educativas. Ana Gelmi, Alejandra Castro y Vanesa López, también me acompañaron afectuosamente.

Carolina Scotto, Mónica Gordillo y Victoria Martínez desde la SECyT-FFyH y Carolina Castro desde la Secretaría de la Maestría en Ciencias Sociales, contribuyeron con su responsabilidad, dedicación y paciencia al desarrollo de las instancias formativas que este trabajo pretende sintetizar. Mónica Maldonado y Liliana Aguiar, desde la Editorial de la Facultad de Filosofía y Humanidades tuvieron una “activa” paciencia en el proceso de edición de este libro.

Quisiera agradecer profundamente a la Facultad de Filosofía y Humanidades y en particular a la Escuela de Ciencias de la Educación por el apoyo incondicional que me brindaron desde los inicios de mi formación y me siguen ofreciendo en la actualidad.

A Elia, porque me enseña día a día con su fuerza, su grandeza y su amor, que el camino que elegimos tiene sentido. A Nicolás y Paula ...por el tiempo robado y la tolerancia a las "locuras" de su padre ...a Lisandro, que nació con este libro. A mis viejos, por su apoyo de siempre...

## Indice

Indice .....	7
Presentación .....	11
<b>I. Introducción .....</b>	<b>15</b>
1. El aporte de la Teoría Política: las complejas relaciones entre Estado, Legitimidad y Democracia .....	17
1.1. Estado y Legitimidad .....	17
1.2. Legitimidad y Democracia .....	19
1.3. El problema de la Legitimidad en las Democracias Delegativas .....	21
2. El aporte de la Sociología Política de las Reformas Educativas: un modelo de análisis del proceso de producción / circulación del discurso educativo. ....	23
3. Los aportes del Análisis del Discurso: conceptualizaciones y herramientas analíticas .....	31
<b>II. El discurso educativo de la reforma educacional de Córdoba .....</b>	<b>33</b>
1. Las condiciones de producción del Discurso Educativo de la REC .....	33
1.1. La democracia incipiente: del "encantamiento" al "desencanto" .....	33
1.2. Las políticas educativas en la transición democrática argentina .....	36
2. Principales componentes del Discurso Educativo de la REC .....	37

3. La Ley General de Educación N° 8113/91: ¿Institucionalización del discurso de la Reforma o continuidad aparente de la formación discursiva?.....	49
3.1. Los cambios en las condiciones de producción del discurso educativo.....	50
3.1.1. El neoliberalismo y la emergencia de las democracias delegativas.....	50
3.1.2. La tensión entre la Provincia y la Nación en el ámbito de las políticas educativas.....	52
3.2. La producción del discurso educativo en la sanción de la Ley 8113.....	54
3.2.1. El proyecto del Ejecutivo: continuidades y rupturas en la formación discursiva.....	54
a) El debilitamiento del componente programático.....	55
b) El debilitamiento del componente participativo.....	58
c) El debilitamiento del componente social de la democracia.....	61
3.2.2. La Oposición: convergencias y divergencias en el discurso educativo.....	68
a) El proyecto del Justicialismo.....	70
b) El proyecto de la Democracia Cristiana.....	73
c) El proyecto de la UCD.....	76
3.2.3. El debate parlamentario: la construcción del antagonismo.....	80
a) La Principalidad/Subsidiariedad del Estado.....	81
b) Identidad Nacional, Tradición y Valores Religiosos.....	84
4. Una reconstrucción del “sentido” de la Reforma Educacional de Córdoba, a partir del corpus analizado.....	89

### III. El discurso educativo de la transformación cualitativa de Córdoba.....93

1. Las condiciones de producción del discurso educativo de la TCC94	
1.1. El escenario político de la reforma: “emergencia” y “delegación”.....	95

1.2. Las políticas educativas del período: Recentralización, Autonomía y Regulación.....	99
2. Principales componentes del discurso educativo de la TCC.....	105
3. La ley 8525/95: legitimación jurídica de la TCC.....	119
3.1. El Anteproyecto del Poder Ejecutivo.....	119
3.2. Los proyectos alternativos: convergencias y divergencias discursivas.....	122
3.2. El debate parlamentario.....	133
a) La emergencia económica como contexto de producción de la nueva legislación.....	133
b) El debate político: el papel del Poder Ejecutivo y del Legislativo.....	139
c) Las relaciones entre la reforma provincial y la nacional....	146
d) La ausencia de debate pedagógico.....	153
4. La política educativa provincial luego de la sanción de la Ley N° 8525/95: los límites de la legitimidad jurídica.....	160
4.1. La implementación del Ciclo Básico Unificado y el Ciclo de Especialización.....	161
4.2. La transformación de la Educación de Adultos.....	165
4.3. Las políticas educativas para el Nivel Superior No-Universitario.....	166
4.4. Los límites de la ley: movilización social, intereses de los actores y erosión de la legitimidad.....	167
5. Una reconstrucción del “sentido” de la Reforma a partir del corpus analizado.....	174

### IV. Conclusiones..... 181

a) La Reforma Educacional de Córdoba: democracia y políticas de bienestar.....	183
b) ¿La reforma en los “bordes” del federalismo?.....	185
c) La Ley General de Educación N° 8113/91: ¿Legitimación o resistencia?.....	186
d) La Transformación Cualitativa de Córdoba: emergencia y delegación en un modelo post-bienestarista.....	188
e) La Ley Provincial N° 8525/95 ¿Resistencia o legitimación?.....	189

f) El retorno de lo reprimido .....	191
Bibliografía .....	195

## Presentación

Me resulta especialmente grato presentar el libro de Juan Pablo Abratte sobre las políticas de las dos Reformas Educativas que intentaron cambios en el sistema educativo provincial de Córdoba en las últimas décadas. Esta obra, a mi juicio excelente, satisface con solvencia teórica y una escritura precisa, rigurosa y al mismo tiempo accesible a cualquier lector que se interese por este tema, dos premisas que, en materia de investigación de políticas en general y de políticas educativas en particular, tienen hoy una vigencia epistemológica relevante. La primera se refiere a la certeza de que “la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales” (Aguilar Villanueva 1994; p.10)<sup>1</sup>. Por cierto, en esta última, la de los distintos actores más directamente implicados en la formulación de políticas. Me refiero, en el caso de este libro, al gobierno y a los partidos políticos y sus representantes en el poder legislativo entre otros actores reconocidos como participantes de esa elaboración.

La otra premisa se relaciona con la crítica a las teorías que “explicaban (unilateralmente) las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectuación radicaba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhausti-

---

1. Aguilar Villanueva (1994) *La Hechura de las Políticas*. Ed. Miguel A. Porrúa. México

vamente la materia y la forma de la decisión. La estructura económica, el conflicto de clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político...eran los factores más socorridos para dar enteramente cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían" (Idem p.16)<sup>2</sup>.

El libro de Juan Pablo, tomando distancia tanto de visiones simplistas como de perspectivas estructuralistas, se posiciona en un lugar que, sin descuidar los condicionamientos que el proceso histórico construye en el tiempo, expresados en identidades políticas e ideologías sectoriales, va articulando con esas realidades objetivadas, la construcción de las formas específicas de argumentación de los distintos actores que reflejan, en parte, esas identidades ideológicas y en parte también decisiones que responden a relaciones específicas de la coyuntura. No condensa una visión exclusivamente histórica ni determinista del macrocontexto para explicar las decisiones específicas, sino que desarrolla un análisis específico del proceso de elaboración de las políticas materializado en las leyes, debates legislativos y documentos que dan fundamento a las reformas educativas de los últimos 20 años, análisis articulado con los atravesamientos de condiciones estructurales, históricas y del momento.

Esta obra, producto de una investigación de corte cualitativo, considera a la política, como ya se señaló, un proceso complejo que se despliega a través de una cadena de actores que, según su posición en el campo social, actúan más directamente en el proceso de su formulación y/o en el de su implementación. Sin embargo, esto no implica un corte entre ambos procesos. En la medida que el contenido de la política es reformulada por la cadena de actores, la elaboración/implementación deben considerarse conjuntamente cuando se evalúa la eficacia de las decisiones.

En este trabajo se efectúa un recorte analítico y metodológico en relación a las distintas posibilidades de estudiar las políticas: por un lado, se dispone el análisis del proceso de elaboración de las políticas que llevan a cabo, centralmente, los decisores que actúan en el campo gubernamental

(gobierno y poder legislativo) y por otro, estas decisiones son interpretadas desde un recurso metodológico específico: el análisis del discurso político. En síntesis, se trata de una obra que analiza, centralmente, cómo se construyó la política de las reformas desde la producción del discurso educativo oficial y complementariamente cómo se ejecutó la misma, a través del análisis de la circulación de ese discurso.

Para lograr esta producción, el autor recurre a los aportes de la Teoría Política, de la Sociología Política de las Reformas Educativas y a las posibilidades interpretativas que ofrecen las herramientas del Análisis del Discurso.

La Teoría Política contribuye a esclarecer cuestiones básicas respecto a las condiciones que deben reunir las políticas para ser efectivas. Refieren a las condiciones de legalidad y de legitimación. El aporte de Max Weber y Bourdieu resultan esclarecedores para analizar las potencialidades y los límites de estos procesos. Otros aportes relacionan estos condicionantes con formas actuales de nuestra democracia en las que se cumple con la legalidad, pero no necesariamente con la legitimidad.

La Sociología Política de las Reformas Educativas ofrece varias nociones que, articulando perspectivas sociológicas sobre el Estado, la sociedad civil, los sujetos y sus prácticas con las estrategias del control simbólico por parte del Estado, permite analizar las Reformas Educativas como "dispositivos del Estado para regular su propia legitimidad". En ese sentido las políticas de las Reformas - en este caso las de la Reforma Educativa de Córdoba (REC) y las de la Transformación Cualitativa de Córdoba (TCC) - se manifiestan funcionales a los modelos de Estado y a las reformulaciones sobre éste que prevalecen en cada una de estas experiencias.

Por último, el Análisis del Discurso permite una especie de integración de los aportes teóricos enunciados, a través de la interpretación de las convergencias/divergencias de los argumentos desarrollados tanto en los debates parlamentarios como en los discursos descriptivos y propositivos de los documentos analizados.

2. Idem

El libro, como aclara su autor en la Introducción, es una aproximación al análisis del discurso educativo de la REC y de la TCC. Este recurso metodológico le permite solucionar varias cuestiones: comparar y contrastar los discursos desplegados en ambas Reformas; interpretar, en cada una, las vinculaciones particulares del discurso del oficialismo y la oposición; articular el contenido de las argumentaciones de los actores con sus propias ideologías partidarias y con el contexto histórico local.

Por otra parte, esta operación enmarcada en un interés específico por comprender el papel del discurso educativo en “los procesos de legitimación de las políticas”, permite no sólo comparar discursos, sino articular los mismos con el escenario en el que se despliega cada uno, “caracterizado por la transición a la democracia, la consolidación del modelo neoliberal y la emergencia de formas de democracia delegativa”. Estos escenarios estatales contienen orientaciones diferentes que tensionan no sólo las relaciones entre oficialismo y oposición sino las relaciones entre la provincia y la nación.

Con respecto a este punto dice el autor: “Transitar la historia reciente de las reformas educativas provinciales y analizar sus entrecruzamientos con las nacionales, ha sido uno de los objetos de este trabajo”. Indagar las continuidades y rupturas que representaron las reformas provinciales respecto de las nacionales tanto en los períodos de gobierno de igual como de distinto signo político, constituye en este trabajo una búsqueda de sentido que permita, como dice Juan Pablo “interpretar la singularidad de Córdoba en las reformas educativas recientes”

Considero que la calidad teórica y metodológica de esta obra, la convierten en un aporte valioso para comprender no sólo la complejidad de la elaboración de políticas y las notas específicas de esa complejidad en el escenario cordobés, sino también para interpretar las dificultades que hoy tiene nuestra democracia para construir decisiones que renueven procesos de legitimación de los cambios que pretenden las Reformas y proyecten, como efecto esperable, mayor legitimación del propio Estado.

*Alicia Carranza*  
Córdoba, Julio de 2004

# I

## Introducción

En este trabajo se presenta una aproximación al análisis del discurso educativo de la Reforma Educacional de Córdoba (1984-1995) y de la Transformación Cualitativa del Sistema Educativo Provincial (1995-1998). Uno de los objetivos del estudio es reconstruir, mediante el análisis del discurso educativo oficial, las principales tendencias de la política educativa provincial durante estas reformas. El escaso desarrollo de la investigación histórico-política de la educación provincial y la heterogeneidad, fragmentación y dispersión de la información disponible dificulta esta tarea. Este trabajo pretende realizar un aporte para aproximarse a esa reconstrucción, a partir de un referente empírico particular: el discurso educativo provincial en la democracia reciente. ¿Por qué estudiar las políticas educativas a través del análisis del discurso? La opción por esa perspectiva se fundamenta en los interrogantes de los que parte esta investigación.

El primer núcleo de interrogantes, refiere al papel del discurso educativo en los procesos de legitimación de las políticas. Una aproximación a los documentos producidos por el gobierno provincial en el marco de ambas reformas educativas evidencia un contraste significativo en sus formulaciones discursivas. Mientras la REC produjo un discurso que articuló los valores de la democracia con conceptualizaciones y enfoques provenientes del campo educativo, la TCC parece carecer de este discurso. ¿Es posible generar cambios relevantes en el sistema educati-

vo sin producir un discurso específico desde el cual se pretenda legitimarlos? ¿Qué tipo de formulación discursiva construyó el Estado provincial para cumplir esta función de legitimación?

Un segundo núcleo de indagación, está vinculado a los procesos de democratización educativa. Las políticas educativas del período parecen orientarse —al menos desde las formulaciones explícitas— a alcanzar la democratización del sistema. Sin embargo, ellas se enmarcan en un escenario caracterizado por la transición a la democracia, la consolidación del modelo neoliberal, y la emergencia de formas de “democracia delegativa”<sup>1</sup>. En este estudio se presenta un análisis preliminar sobre la incidencia de estos fenómenos en la producción del discurso educativo provincial.

El tercer núcleo de interrogantes formulados en este trabajo remite a la relación entre la transformación educativa nacional y la provincial. Los cambios del Estado Nacional producidos en un marco de globalización y crisis del Estado-Nación; las políticas de descentralización y re-centralización educativa y la confluencia de normativas federales y jurisdiccionales que regulan el sistema, configuran un escenario que requiere estudiar la política educativa local vinculándola a la nacional. Esta situación permite interrogarse acerca de los procesos de legitimación de las políticas, estudiando la articulación, enfrentamiento y oposición entre ambas jurisdicciones y sus relaciones con los diversos componentes del discurso educativo.

Por último, a lo largo del trabajo, se formulan nuevas preguntas entorno a una dimensión particular del problema estudiado: el papel de la ley en los procesos de legitimación de las reformas. Si la ley constituye un instrumento necesario para la legitimación de una política, si la legitimidad implica necesariamente legalidad —al menos desde la conformación de los Estados Modernos— ¿este atributo es suficiente para legitimar la acción estatal? ¿Cuáles son los aspectos de la política educativa que se legitiman a partir de la sanción de la ley y cuáles requieren de otros discursos para ser legitimados?

El objetivo principal del trabajo es el análisis del discurso educativo oficial producido en la Provincia de Córdoba, durante los gobiernos democráticos recientes y específicamente el estudio de la pretensión del Estado Provincial de legitimar, mediante esos discursos, las reformas educativas propuestas. La construcción de un marco teórico para el estudio del problema formulado, supone la confluencia de tres perspectivas disciplinarias diferentes: la Teoría Política, la Sociología Política de las Reformas Educativas y el Análisis del Discurso. Desde la Teoría Política interesa el abordaje conceptual de categorías tales como Estado, Democracia y Legitimidad. Por su parte, la Sociología Política de las Reformas Educativas, aporta elementos para construir un modelo de análisis del complejo campo de producción y circulación del discurso educativo y formular interrogantes respecto a su eficacia política. Por último, el Análisis del Discurso brinda algunas herramientas conceptuales y metodológicas para la interpretación de los textos.

## **1. El aporte de la Teoría Política: las complejas relaciones entre Estado, Legitimidad y Democracia**

### **1.1. Estado y Legitimidad**

La Teoría Política, ha abordado el problema de la legitimidad como uno de los atributos centrales de la estatalidad. Desde un enfoque clásico, Weber define al Estado como "la comunidad humana que reclama (con

1. El concepto de “democracia delegativa” es definido por Guillermo O'Donnell como un régimen político con autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos y libertad de expresión, que combina dichos rasgos con otros, de tipo autoritario: centralidad del Poder Ejecutivo frente a los demás poderes del Estado, personalismo, patrimonialismo, familiarismo y clientelismo, cancelación de derechos democráticos para diversas regiones y relaciones de clase, étnicas y sexuales, etc. produciendo una erosión significativa del componente liberal de la democracia. (O'DONNELL, 1997).

éxito) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado" (WEBER, M. 1980). En esta conceptualización, se destacan cuatro rasgos de la estatidad: 1) una delimitación territorial -y poblacional- de la soberanía estatal; 2) el empleo de la fuerza como razón última para la imposición del orden; 3) el carácter monopólico del uso de la violencia por parte del Estado y 4) la legitimidad de la dominación. La legitimidad constituye un componente fundamental de la estatidad; el Estado es "una relación de hombres que dominan a otros, una relación que se apoya en la violencia considerada como legítima. Si el Estado debe existir, los dominados deben obedecer la autoridad que los poderes constituidos reclaman como propia" (WEBER, 1980). Esta definición complementa a la anterior, porque considera al Estado no sólo como aparato de coerción física o legal, sino como relación social basada en la obediencia legítima.

Posteriormente Bourdieu recupera el concepto weberiano de Estado y lo re-elabora, incorporando un aspecto ignorado por el enfoque clásico: la dimensión simbólica de la acción estatal. Para el autor, el Estado es "esa X (por determinar) que reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente" (BOURDIEU, 1999). Interesa destacar dos aspectos de esta conceptualización: una apertura del campo estatal -"esa X por determinar"- que resulta de un proceso histórico de constitución y puede transformarse a lo largo de dicho proceso y la posibilidad del Estado de imponer no sólo la *violencia física*, sino también la *violencia simbólica*.

Uno de los principales aportes de este autor a la comprensión de los procesos de legitimación, se refiere a esa capacidad de crear, instituir y sacralizar que posee el Estado y que es ejercida por él, mediante los actos o discursos oficiales "simbólicamente eficientes llevados a cabo en situación de autoridad, por unos personajes autorizados, 'oficiales' actuando *ex-officio*, que en tanto que poseedores de un *officium (publicum)* de una función o de un cargo asignado por el Estado, tienen la capacidad de crear o de instituir identidades sociales socialmente garantizadas o

uniones y grupos legítimos". (BOURDIEU, 1999). Estas operaciones de formalización "ponen en forma", es decir dan a una acción o un discurso la forma que se considera conveniente, legítima, aprobada, es decir una forma tal que se puede producir públicamente, a la vista de todos, una voluntad o práctica que presentada de otra manera sería inaceptable. La imposición de lo arbitrario como legítimo, requiere de esas operaciones de formalización y los "discursos oficiales" constituyen fuentes privilegiadas para su estudio. El análisis del discurso oficial permite entonces estudiar la pretensión del Estado de imponer representaciones del mundo social, mediante actos y palabras autorizadas, enunciadas por agentes autorizados.

## 1.2. Legitimidad y Democracia

En este punto del análisis, interesa abordar algunas conceptualizaciones propuestas por Jürgen Habermas sobre los procesos de legitimación, atendiendo específicamente a las relaciones entre legitimación y democracia. Habermas parte de una crítica al concepto weberiano de legitimidad que establece dos condiciones para considerar legítimo un poder social "a) el ordenamiento normativo debe estatuirse positivamente y b) los sujetos de derecho tienen que creer en su legalidad, es decir en la corrección formal de los procedimientos de creación y aplicación del derecho" (HABERMAS, 1989). Estas condiciones resultan insuficientes, desde la perspectiva habermasiana, para legitimar la acción del Estado porque reducen la creencia en la legitimidad a creencia en la legalidad: basta invocar la legalidad con que se adoptó una decisión para que ésta sea legítima. Para Habermas, legalidad y legitimidad no son procesos idénticos, porque "un procedimiento -legal- como tal no puede producir legitimación, más bien, la sanción misma necesita ser legitimada. Debe cumplirse entonces otra condición, por lo menos, si es que el poder legal ha de considerarse legítimo: deben aducirse razones para la virtud legitimante de ese procedimiento formal" (HABERMAS, 1989). La legalidad puede ser reconocida como legítima, en la medida en que se encuentre justificada en "razones sujetas a crítica". De este modo, la legitimación deja de ser sólo un instrumento jurídico para la imposición

de un orden, independientemente de sus características. La validez de una imposición normativa producida en un régimen político de tipo autoritario no es idéntica a la que se produce en una democracia, pese a que los procedimientos formales puedan ser considerados legítimos. "El procedimiento inobjetable de sanción de una norma, el hecho de que un proceso se ajuste a la formalidad jurídica, únicamente garantiza que las instancias previstas dentro de un sistema político, competentes y acatadas como tales, son responsables por el derecho vigente. Pero esas instancias son parte de un sistema de poder que tiene que estar legitimado en total, si es que la legalidad pura ha de considerarse signo de la legitimidad" (HABERMAS, 1989).

En ese sentido, para Habermas, un poder legítimo no es solamente un poder eficaz —que logra la obediencia de los actores sociales— sino que a la eficacia política debe sumarse un nivel de adhesión o consenso que se constituya en motivación para su conducta. La inclusión del consenso como un mecanismo de legitimación de la acción estatal, lleva a profundizar el análisis de las relaciones entre legitimación y democracia. Sin embargo, la apelación a la "justificación racional" de las normas, a su "debate público" y a la construcción de "consenso" como criterios de legitimación estatal, a nuestro juicio, resulta insuficiente para una comprensión de estos complejos procesos. Coincidimos con Chantal Mouffe en su crítica a la visión "consensual" de la democracia propuesta por Habermas, que "no es capaz de comprender el papel crucial del conflicto y la central función integradora que desempeña en una democracia pluralista" (MOUFFE y otros 1998).<sup>2</sup> Tanto las referencias teóricas como los análisis empíricos permiten reconocer que los procesos de legitimación de las políticas educativas no pueden reducirse exclusiva-

2. Una profundización del enfoque teórico de Laclau y Mouffe para el análisis de las condiciones de posibilidad de las reformas educativas provinciales y en los procesos de construcción de hegemonía en torno a ellas se viene desarrollando en el Proyecto de Tesis Doctoral "Hegemonía, Reformas y Discurso Educativo en la Provincia de Córdoba". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

mente a su legalidad y a la vez entender el papel central de los antagonismos y no sólo de los consensos en la construcción democrática de dicha legitimación.

### 1.3. El problema de la Legitimidad en las Democracias Delegativas

Desde otra perspectiva, Guillermo O'Donnell realiza un aporte sugerente respecto a la relación entre Estado y Régimen Político, que puede contribuir a comprender los vínculos de la Legitimidad con la Democracia. Para este autor, el Estado es a la vez, aparato, legalidad e ideología. "Es un error asimilar el estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del estado, pero no son el estado en su totalidad. El estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de esas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del estado y respaldado por él. El sistema legal es una dimensión constitutiva del estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio" (O'DONNELL, 1997 p.262).

Estado es, desde esta perspectiva, una relación social que requiere de un aparato institucional que le otorgue materialidad a la garantía del orden, pero que no se agota en ese aparato, sino que supone una dimensión legal —que asegure la efectividad de la dominación— a través de una conformidad preconsciente y habitual con la autoridad política, que puede basarse en diversas justificaciones (tradicición, miedo al castigo, cálculo pragmático, habituación, etc.). De este modo, "la ley —incluidos los patrones de habituación generados por la expectativa de su aplicación regular— es un elemento constitutivo del estado, es la "parte" del estado que proporciona la textura subyacente del orden social existente en un territorio dado" (O'DONNELL, 1997 p.263).

Las tres dimensiones de la estatidad —aparato, legalidad e ideología— enfrentan crisis en los actuales regímenes democráticos de América Latina denominados por el autor como “democracias delegativas” o “no-institucionalizadas” (O'DONNELL, 1997). El concepto de “democracia delegativa” es definido como un régimen político con autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos y libertad de expresión, que combina dichos rasgos con otros, de tipo autoritario: centralidad del Poder Ejecutivo frente a los demás poderes del Estado, personalismo, patrimonialismo, familiarismo y clientelismo, cancelación de derechos democráticos para diversas regiones y relaciones de clase, étnicas y sexuales, etc. produciendo una erosión significativa del componente liberal de la democracia.

Si en las democracias delegativas —en tanto que regímenes políticos— se producen fenómenos de tipo autoritario, que debilitan la legalidad (como una de las dimensiones constitutivas del Estado) y erosionan el componente liberal de la democracia, puede afirmarse que el atributo “autoritario” (al igual que “democrático”) no corresponde sólo al régimen sino también al Estado. El argumento de O'Donnell se explica por la negativa: “un contexto autoritario tiene una característica fundamental: no existe un sistema legal (o, si existe, no tiene verdadera efectividad, o puede anularse ad hoc, o está subordinado a normas secretas y/o al capricho de los gobernantes) que garantice la efectividad de los derechos y garantías que los grupos e individuos pueden esgrimir contra los gobernantes, el aparato estatal o cualquier otra instancia situada en la cima de la jerarquía social o política. Se trata de una legalidad trunca ... esto afecta una dimensión constitutiva del estado, el tipo de legalidad (que puede dar lugar en casos extremos a una arbitrariedad absoluta) que conforma la textura del orden impuesto sobre un territorio. Desde este punto de vista no veo cómo eludir la conclusión de que el estado puede ser autoritario” (O'DONNELL, 1997 p.271).

Un régimen político no es sólo “... el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales car-

gos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso” (O'DONNELL, 1997 p.270) sino también el conjunto de pautas que regulan su ejercicio. En la democracia no institucionalizadas se garantizan las pautas, formas y canales de acceso a los cargos de gobierno, pero se debilitan o transgreden las pautas democráticas del ejercicio del poder público (división de los poderes, institucionalización de organismos de control, desdibujamiento de la Legislatura y el Poder Judicial, hiperpresidencialismo o fortalecimiento del Poder Ejecutivo, etc.), lo que sin dudas afecta de algún modo la legitimidad estatal. Si la legitimidad es identificada con la legalidad —tal como lo sostenía Weber— la erosión de esta dimensión constitutiva del Estado debilita también su legitimidad jurídica. Por el contrario, si la legalidad no es condición suficiente para alcanzar la legitimación de la acción estatal, el debilitamiento del componente liberal de la democracia, afecta profundamente la pretensión de legitimidad que el Estado se arroga.

## 2. El aporte de la Sociología Política de las Reformas Educativas: un modelo de análisis del proceso de producción / circulación del discurso educativo.

En las últimas décadas, se han desarrollado una serie de trabajos en el campo de la Educación, que pueden identificarse como estudios de “Sociología Política de las Reformas Educativas”. Se trata de una línea de trabajo que orienta sus indagaciones al análisis de los procesos de reforma educativa implementados en la mayoría de los países europeos y americanos durante las últimas décadas.

En esta perspectiva se articulan diversas tradiciones teóricas y metodológicas, que recuperan aportes de la Sociología Clásica (Durkheim, Weber, Marx) así como de enfoques más actuales como los de Bourdieu y Foucault. Pese a la diversidad de enfoques que se incluyen en este campo de estudio, pueden definirse algunos supuestos comunes para el abordaje de las reformas educativas que se sintetizan a continuación:

- a) Una concepción de Estado como "...entidad plural, multiforme y también multidimensional, definida por prácticas sociales de intervención. Las prácticas están situadas en el tiempo y en el espacio – es decir en una trayectoria y dentro de una cultura que le confiere sentido– y son producidas por diversos “actores”, sean “personas”, sean instituciones” (POPKEWITZ, 1994 p. 17).
- b) Una preocupación por incorporar en el análisis a la Sociedad Civil, entendida como “el marco institucional de un mundo moderno de vida estabilizado por derechos básicos que, en su ámbito, incluye las esferas de lo público y lo privado, la esfera de la interacción social entre economía y Estado, compuesta sobre todo de la esfera íntima –especialmente la familia-, la esfera de las asociaciones –especialmente las de carácter voluntario-, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública” (COHEN Y ARATO, en POPKEWITZ 1994 p.18).
- c) Una noción de Reforma Educativa como estrategia de regulación del campo del control simbólico. 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 (WEILLER, 1996).
- d) Una perspectiva de análisis que articula los enfoques Macro y Micropolíticos, establecer un nexo entre el nivel de los condicionantes estructurales y el nivel de las prácticas. La introducción de un “mesonivel” de análisis, otorga un carácter dinámico al estudio de la educación. La lógica de las decisiones políticas incorpora los límites estructurales básicos (facilitar el proceso y el contexto para el desarrollo del modo de producción capitalista) y el resultado de las acciones anteriores y del propio papel de los actores (BONAL, 1988).
- e) A partir de estos supuestos, se presenta un modelo de análisis de los procesos de producción y circulación del discurso educativo provincial en los gobiernos democráticos recientes. El modelo ha sido elaborado tomando como referencia los análisis de Pierre Bourdieu (1999) y Thomas Popkewitz (1994) y se propone identi-

car los agentes político-educativos que participan en la producción y circulación del discurso educativo oficial.

- Se parte de concebir al campo educativo como un campo social “es decir a la vez como un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él y como un campo de luchas, dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o transformar su estructura” (BOURDIEU, 1999 p.49). Se trata, entonces de un espacio multidimensional, dinámico y no inmutable, que permite analizar las relaciones entre las posiciones y estrategias de los agentes.
- El campo educativo, se configura en relación con un campo más general, del que forma parte, el Campo del Poder –o campo Estatal– concebido como “el espacio de las relaciones de fuerza entre los diferentes tipos de capital, o con mayor precisión, entre los agentes que están suficientemente provistos de los diferentes tipos de capital para estar en posición de dominar el campo correspondiente” (BOURDIEU, 1999 p.50). Este campo regula o pretende regular en forma legítima la totalidad de los otros campos sociales y las posiciones de los agentes en el campo educativo, sus relaciones de fuerza y de lucha, requieren ser estudiadas con referencia a ese campo más general.
- Al interior del campo educativo se produce un Discurso Educativo Oficial; es decir un conjunto de textos institucionalizados cuyas características principales son el ser formales, impersonales, prescriptivos, técnicos y universalizantes, y cuyo poder proviene de la estructura de autoridad legítima, como así también de aquel conocimiento especializado autorizado (Knight, Smith y Sachs, 1993).

- Este discurso educativo y sus prácticas de producción y circulación no pueden ser interpretados en forma aislada, sino que deben vincularse –de un modo dinámico– con otros discursos sociales que configuran su “horizonte” (POPKE-WITZ, 1994). Significantes como “democracia” o “emergencia”, que han sido construidos al interior de ese campo más general, atraviesan luego la producción y circulación del discurso educativo y su abordaje sería imposible sin hacer referencia al espacio social en el que se conformaron.
- Al interior del campo educativo, se han distinguido dos espacios diferenciados: el espacio de la formulación de las políticas educativas (espacio privilegiado de producción del discurso educativo oficial) y el espacio de su implementación (centrado más frecuentemente en los procesos de circulación de ese discurso). Esta distinción es analítica y los actores de cada uno de estos ámbitos, interactúan permanentemente en el complejo proceso de generación y puesta en marcha de las políticas de reforma. Compartimos con Oszlak sus advertencias respecto al riesgo que se corre al deslindar la formulación de la implementación: “preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el ‘cargó de la prueba’ del fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable” (OSZLAK, 1984 p.9).
- “La formulación de una política es una operación abstracta: implica definir el sentido que deberá tener la acción. Contiene entonces elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre el futuro deseable. Entre la formulación y la acción media la distancia entre lo abstracto y lo concreto. Pero el proceso de concreción de la política, implica por lo general la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando – y a la vez materializando – la política” (OSZLAK, 1984 p.16). Por ello es posible distinguir los agentes del ámbito de la formulación –con una marcada intervención en la producción del discurso– de

los que conforman el ámbito de la implementación – con un papel más destacado en los procesos de circulación– siempre que se analicen las sucesivas mediaciones entre ambas esferas.

- Los agentes más relevantes del campo de la formulación de la política son:
  - a) El Poder Ejecutivo es el espacio que produce las reformas y los discursos orientados a legitimarlas. Las posiciones de sus agentes también se encuentran vinculadas a las características del campo de poder y sus prácticas discursivas se materializan en reglamentos, normas, orientaciones, estrategias de control, etc.
  - b) El Poder Legislativo, produce las regulaciones generales del sistema educativo y tiene un papel destacado en la legitimación jurídica (legalidad) de la acción estatal. Sus principales agentes pertenecen a diferentes partidos políticos que cuentan con tradiciones educativas diversas y con posiciones diferenciales en el campo del poder. El análisis de su incidencia en la producción del discurso educativo no puede desconocer que las características del campo político suelen determinar las propuestas de cada partido, sus estrategias y su posicionamiento frente a la política educativa oficial.
  - c) Ministerios y agencias oficiales de producción del discurso educativo: se dedican específicamente a la producción de un discurso orientado a otorgar sentido a la política. Por lo general, este discurso se construye en referencia al ámbito académico y articula aspectos políticos, técnicos y pedagógicos. Se produce en organismos específicos (en el caso de las reformas estudiadas, la Dirección de Investigaciones e Innovaciones Educativas, la Dirección de Programación Educativa, etc.) que nuclean profesionales del campo pedagógico y cumple, entre otras funciones, las de asesoramiento, capacitación y diseño de las propuestas curriculares.
  - d) Agencias externas de producción del discurso educativo: se trata de Organismos Internacionales y Nacionales (Universidades, Grupos

de Investigación, etc.) que intervienen en la formulación de las políticas educativas y en la producción de sus discursos. En algunos casos su intervención es directa –mediante consultorías, asesoramientos profesionales, informes técnicos u otras formas de intervención– y en otros tienen un papel más indirecto –mediante informes de investigación, publicaciones especializadas, etc.–. Su papel puede orientarse a la legitimación del discurso educativo, a través de la producción de un discurso pedagógico, como discurso técnico-profesional, del que se seleccionan “fragmentos” orientados a brindar legitimidad a las propuestas o puede contribuir a su deslegitimación –produciendo discursos desde los cuales se las cuestiona.

e) Iglesia – Sindicatos Docentes – Organizaciones No Gubernamentales: se trata de organismos ubicados en posiciones diferenciadas al interior del campo educativo, que intervienen mediante distintas estrategias en los procesos de formulación de las políticas. Su intervención es indirecta, y puede implicar la producción de discursos educativos que se articulan de modos diversos con el oficial (contribuyendo a legitimar las reformas o a cuestionarlas)

- Por último, los agentes más relevantes del campo de la implementación de las políticas son:

a) Ministerios y agencias oficiales de gestión, encargadas de la circulación y el control: se trata de los órganos de gestión del sistema. por las características de su composición y funcionamiento, incorporan agentes de la burocracia estatal, que muchas veces no cuentan con una formación profesional específica ligada al campo pedagógico. Tienen injerencia más directa en las regulaciones administrativas y el control de la implementación y muchas veces operan como mediadores entre las instancias de formulación y las de implementación. Esta función de mediación no puede ser entendida como una aplicación lineal de criterios políticos y técnicos, sino como un proceso de “transformación” y “asignación de sentidos” particulares al discurso oficial que las reformas producen.

b) Iglesia – Sindicatos Docentes – Organizaciones No Gubernamentales: Estas organizaciones, que participan indirectamente en los procesos de formulación de las políticas, tienen una implicancia más directa en el ámbito de su implementación. En algunos casos porque cuentan con establecimientos educacionales de su dependencia, en otros por sus estrechos vínculos con los actores institucionales.

c) Instituciones Educativas: son los espacios sociales en los que se produce la práctica educativa cotidiana, pueden considerarse como agentes privilegiados del proceso de implementación, entendido como un proceso dinámico que implica una reformulación permanente de los discursos. No son espacios ajenos a la dinámica del poder y en su interior se ubican actores con posiciones diferenciadas, que configuran un espacio de campo de luchas. Los discursos y prácticas que se producen al interior de este espacio pueden contribuir a la legitimación de la política oficial o a su cuestionamiento.

En cada uno de estos espacios sociales se produce y circula el discurso educativo, mediante una serie de prácticas discursivas “un concepto foucaultiano que remite al conjunto de reglas anónimas, históricas, siempre determinadas en el tiempo y en el espacio que definen una época y, más concretamente, dentro de un área social, económica, geográfica y lingüística dada, las condiciones del ejercicio del habla, de la función enunciativa” (POPKEWITZ, 1994 p.49).

Modelo de análisis del campo de producción-circulación del discurso educativo <sup>3</sup>

Campo del Poder		
Campo Educativo		
Actores		Prácticas Discursivas
Gubernamental / Civil	Gubernamental / Civil	
Formulación de la Política Educativa (Producción del discurso educativo oficial)	Ejecución de la Política Educativa (Circulación del discurso educativo oficial)	Declaraciones, dictámenes y opiniones políticas.
Poder Legislativo	Ministerios y agencias oficiales de gestión encargadas de la circulación del discurso educativo y del control sobre la ejecución de la reforma.	Sanción de leyes, fundamentaciones de proyectos y debates parlamentarios.
Poder Ejecutivo		Medidas, orientaciones y normas administrativas.
Ministerios y agencias oficiales de producción del discurso educativo	Iglesia	Documentos oficiales y curriculares.
Agencias externas de producción del discurso educativo (Organismos Internacionales y nacionales.		Medidas, orientaciones y normas pedagógicas.
Universidades, grupos de investigación)		Categorías de investigación.
Iglesia	Sindicatos docentes	Capacitación y formación de docentes.
Sindicatos docentes		Evaluación o valoración de prácticas institucionales o pedagógicas.
Organizaciones No-gubernamentales	Organizaciones No-gubernamentales	Diferencias y distinciones que forman el "sentido común" de la enseñanza escolarización.
	Instituciones Educativas	
Producción de regulación a través de la relación de prácticas discursivas e institucionales. Eficacia política del discurso.		

3. Este modelo ha sido re-elaborado a partir de un esquema presentado por Thomas Popkewitz en su compilación "Modelos de poder y regulación social en Pedagogía" Ed. Pomanes - Corredor. Barcelona, 1994. En dicha obra se expone una serie de investigaciones sobre reformas educativas en la formación del profesorado, en Europa y los Estados Unidos. Por ello resultó necesario adaptarlo al contexto local.

### 3. Los aportes del Análisis del Discurso: conceptualizaciones y herramientas analíticas

La investigación socio-educativa ha desarrollado una serie de trabajos que se inscriben en el campo del análisis político del discurso educativo. Estas propuestas parten de una concepción amplia de discurso, que entiende que "toda configuración social es significativa. Es impensable la posibilidad de convención social al margen de todo proceso de significación. Independientemente del tipo de lenguaje de que se trate, la necesidad de comunicación emerge paralelamente con la necesidad de organización social. Discurso se entiende en este sentido como significación inherente a toda organización social" (BUENFIL 1994 p.7).

De este modo en el análisis político de discurso educativo, se incluyen las formulaciones discursivas lingüísticas (legislación, documentos oficiales, discursos orales de los actores educativos) y extralingüísticas (actos, objetos y prácticas) en tanto involucren una relación de significación. Para este enfoque teórico-metodológico de investigación, el discurso se caracteriza por ser diferencial, inestable y abierto (BUENFIL 1993).

- Es diferencial en el sentido de que ni el discurso como totalidad, ni sus elementos discretos tienen una significación intrínseca o inmanente, sino que adquieren sentido por el lugar que ocupan dentro de cadenas o sistemas discursivos más amplios.
- Es inestable en la medida en que el significado se establece "temporalmente" en función del sistema discursivo dentro del cual ocupe un lugar.
- Es abierto e incompleto porque es siempre susceptible de ser ligado a un nuevo significado.

Esta concepción de discurso requiere de un abordaje histórico desde el cual se puedan captar estos procesos de significación diferencial, inestables y abiertos y por ende las continuidades y rupturas en los significados.

Para dar cuenta de estas transformaciones, se parte del concepto de "Formación Discursiva" acuñado por Michel Foucault. Este autor define una formación discursiva no por la unidad del objeto al cual se refieren los enunciados, sino por su dispersión "en el caso de que se pudiera describir, entre cierto número de enunciados, semejante sistema de dispersión, en el caso de que entre los objetos, los tipos de enunciación, los conceptos, las elecciones temáticas, se pudiera definir una regularidad (un orden, correlaciones, posiciones en funcionamiento, transformaciones) se dirá por convención, que se trata de una formación discursiva" (FOUCAULT, 1984 p.62).

En el caso de los enunciados propios de la política educativa – entendida como formación discursiva– éstos incluyen la legislación educativa, las normas administrativas y pedagógicas que regulan el sistema de educación provincial, los diseños curriculares para cada uno de sus niveles y los documentos oficiales, mensajes, declaraciones, etc. mediante los cuales el Estado Provincial pretende regular el sistema y legitimar esa regulación. De este modo, la formación discursiva incluye objetos dispersos, que se transforman en el tiempo y mantienen las características de diferencialidad, inestabilidad y apertura. Sin embargo, estas series dispersas de enunciados se configuran en torno a dos cadenas de significación diferenciadas: la Reforma Educacional de Córdoba (REC) y la Transformación Cualitativa de Córdoba (TCC). El objetivo principal de este trabajo es analizar el discurso educativo oficial de ambas reformas y específicamente estudiar la pretensión del Estado Provincial de legitimarlas mediante ese discurso.

## II

# El discurso educativo de la Reforma Educacional de Córdoba

## 1. Las condiciones de producción del Discurso Educativo de la REC

Para caracterizar el escenario político en el que se inscribe la producción del discurso educativo de la REC, se desarrollarán sintéticamente sus principales tendencias, a partir de dos ejes: las características del proceso de transición a la democracia y los rasgos más destacados de las políticas educativas que se implementaron durante ese período. Estos procesos constituyen "claves" para la comprensión del escenario de producción del discurso educativo oficial y por ello resultan imprescindibles para su análisis.

### 1.1. La democracia incipiente: del "encantamiento" al "desencanto"

El proceso de transición a la democracia en la Argentina, puede ser caracterizado por una dinámica societal que va del "encantamiento" al "desencanto". El derrumbe del régimen de facto –que se produjo en la esfera económica, la política y la militar– tuvo como consecuencia una amplia legitimación del sistema democrático y una fuerte movilización

de la sociedad en torno a la participación política. “El retorno del gobierno constitucional fue un momento de gran entusiasmo colectivo: la abrumadora mayoría de la población manifestó su preferencia por la democracia representativa; el interés por la política subió a un pico histórico y, cuando se reabrieron los registros partidarios, se afilió casi un tercio del padrón electoral” (NUN, 1995; p.82).

El Radicalismo jugó un papel decisivo en este proceso, en primer lugar porque apeló a “las movilizaciones callejeras, los actos públicos y a un intenso activismo de los cuadros de Renovación y Cambio y de la Junta Coordinadora Nacional de la Juventud, para penetrar clientelas hasta entonces impermeables a sus consignas” (CAVAROZZI, 1997; p.101). En segundo lugar porque logró disputar al Peronismo el apoyo de los sectores populares que hasta entonces habían constituido su base electoral. Su estrategia se asentó sobre “un discurso democrático que hacía aparecer al peronismo y, sobre todo al sindicalismo, como lo antiguo y lo no-democrático” (GARCIA DELGADO, 1994; p.114).

La fragmentación del Justicialismo, la fuerte presencia sindical en su cúpula partidaria y el temor de que sus luchas internas pudieran desestabilizar la democracia incipiente, fueron aprovechados por la UCR para alcanzar el triunfo electoral.

La nueva gestión privilegió una visión de la democracia sustentada sobre la figura del ciudadano, del sistema de partidos y de la representación parlamentaria, subestimando la presencia efectiva, en toda sociedad, de las corporaciones (PORTANTIERO, 1987).

Para el Radicalismo, el modo de consolidar el sistema democrático y de asegurar la gobernabilidad era lograr el control de las demandas corporativas, disminuir el peso de las Fuerzas Armadas, la Iglesia y el Sindicalismo frente al Estado.

Esta concepción de democracia imprimió una lógica política particular a la transición: las posibilidades del consenso se verían limitadas -en parte por la fragmentación de la oposición y en parte por la desconfianza del

gobierno acerca de su carácter democrático. De este modo, se configuró un modelo político “de mayorías” en el cual el partido que gana gobierna solo (LIPHARDT, 1989).

En cuanto a la política económica, el gobierno partió de un diagnóstico similar al que se había realizado en el plano político: “la grave crisis económica que afectaba a la Argentina desde 1981, era el resultado de las políticas calificadas como ortodoxas durante el gobierno de Videla” (CAVAROZZI, 1997; p. 103).

El programa aplicado, de características keynesianas, implicaba fuertes conflictos externos (por la falta de acuerdos con la banca internacional) e internos (por la ausencia de consensos con los sectores corporativos y con la oposición). Las limitaciones de este programa rápidamente se tornaron evidentes. La crisis económica se agudizó en 1985 y el gobierno modificó su programa económico y puso en marcha el Plan Austral.

El control de la economía, la división del Peronismo y debilidad de las Fuerzas Armadas -producto de las políticas de revisión de sus actuaciones contra los derechos humanos- permitieron reforzar la imagen positiva del gobierno, aumentar su prestigio internacional y ampliar su credibilidad; el “encantamiento democrático” se vería fortalecido.

En este contexto, se modificó sustancialmente el régimen político: en primer lugar se dejó de lado el recurso a la movilización popular que había caracterizado la campaña electoral, en segundo lugar se produjo una concentración significativa del poder en manos del Ejecutivo, quedando el Parlamento en un segundo plano. De ese modo, comenzaba a perfilarse una tendencia que posteriormente se profundizaría: el “hiper-presidencialismo” (CAVAROZZI, 1997) y la “delegación” (O'DONNELL, 1997).

A partir de 1987, el fracaso del plan económico se sumó al retorno de fuertes presiones corporativas de empresarios y organizaciones gremiales, a la férrea oposición parlamentaria del Justicialismo -fortalecido por la formación de una línea interna renovadora- y a la emergencia de nue-

vos conflictos militares -que finalizaron con la sanción de la Ley de Obediencia Debida.

Los significados asignados a la "democracia" en el contexto de la transición comenzaron a perder sentido: el cuestionamiento moral al régimen autoritario, la movilización, la representación y el pluralismo ciudadano perderían centralidad no sólo en el discurso político, sino en las prácticas de los actores sociales. La crisis económica, el derrumbe del Estado y la ausencia de consensos producirían una paulatina pérdida de sentido de la política. La primavera democrática llegaría a su fin y la transición culminaría en "desencanto".

## 1.2. Las políticas educativas en la transición democrática argentina

En el campo educativo, las políticas del período se orientaron a la democratización del sistema. La intención de producir un cambio en la cultura política autoritaria requería poner en marcha "Reformas Educativas" cambios normativos, institucionales y curriculares, que intentaron revertir el peso de un sistema autoritario, burocrático y centralizado en las prácticas cotidianas.

La efectividad de estas políticas no ha sido estudiada suficientemente, sin embargo algunos trabajos realizados a nivel nacional, permiten afirmar que, en líneas generales estas reformas "... no fueron llevadas a la práctica, se implementaron sobre el final de la gestión o sólo abarcaron el espacio de experiencias piloto" (FILMUS 1996 p. 38).

Una posible explicación de estos procesos, puede encontrarse en la dificultad de articular los intereses diversos en relación con el proyecto pedagógico democrático. Sus principales actores fueron el Ministerio Nacional, amplios sectores del progresismo, el estudiantado universitario y la Iglesia Católica, con propuestas educativas extremadamente divergentes e incluso antagónicas. El Radicalismo recuperó los principios de principalidad del Estado, la gratuidad, el laicismo, la obligatorie-

dad, la asistencialidad, la calidad y la participación. El Peronismo destacó la formación de la comunidad organizada, el reconocimiento de la familia como su célula primaria, las invocaciones a Dios y la propuesta de una educación nacional y cristiana. Por su parte, la UCD propuso el achicamiento del Estado y ponía el énfasis en evitar la masificación de la universidad. (BRASLAVSKY, 1989). Frente a la heterogeneidad de las propuestas y en el marco de un modelo político de "mayorías", la definición de las políticas educativas careció de consensos.

En la última etapa del período democrático, se produjo la única experiencia tendiente al logro de acuerdos políticos: el Congreso Pedagógico Nacional. Sus aportes para la construcción de este consenso y la eficacia de sus conclusiones para el diseño de las políticas educativas pueden ser discutidos.<sup>1</sup> Sin embargo el Congreso ha tenido un significativo impacto en la construcción del discurso educativo del período.

## 2. Principales componentes del Discurso Educativo de la REC

El discurso educativo provincial del período 1983-1995 se articula en torno a una cadena de significación particular: la Reforma Educativa de Córdoba (REC). La Reforma es caracterizada por el discurso oficial como un proyecto de cambio, como el intento de instituir un nuevo sistema educativo en la provincia. En la apertura del año lectivo 1985, el Secretario Ministro de Educación Prof. Jorge H. Peyrano lanzó orgánicamente este proyecto:

"Iniciamos el presente ciclo lectivo con la puesta en marcha de un proyecto de cambio educativo, cuyo lanzamiento orgánico efectuamos en el día de la fecha bajo la denominación de REFORMA EDUCACIONAL DE CÓRDOBA. Lo hacemos cumpliendo con el

1. Como podrá observarse más adelante, diversas perspectivas le han asignado al Congreso Pedagógico mayores o menores grados de relevancia en la definición de las políticas educativas posteriores.

compromiso político de democratizar la educación, para asegurar el pleno derecho a la misma de todos los habitantes de Córdoba y su efectiva igualdad de oportunidades de aprendizaje. La finalidad de esta Reforma es la de construir progresivamente un nuevo sistema, capaz de dar efectiva respuesta a los problemas educativos fundamentales y de correlacionarse y anticiparse a las necesidades del desarrollo social, económico y cultural de la Provincia. Partiendo de la realidad de la misma, la Reforma Educacional permitirá superar la desarticulación del sistema vigente y sus anacronismos e incongruencias con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza que se imparte y responder a las necesidades educativas no satisfechas de amplios sectores de la población que se han visto marginados de sus beneficios" (PEYRANO, J. Discurso inaugural del Año Lectivo 1985).

La REC fue definida como un proyecto de cambio educativo orientado 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, tuvieron su reflejo en el discurso educativo oficial. 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:

"Compartiendo una afligente realidad nacional, 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 constituían 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 configu-

ran esta cadena de significación. 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 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 sumársele 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 el significado 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 problemas

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 (alivio de problemas socioeconómicos) = Obligatoriedad = Gratuidad = Responsabilidad indelegable e imprescriptible del Estado = Cobertura = Desarrollo Económico, Social y Cultural, todos significantes asociados a políticas de redistribución de recursos, asistencialidad del estado e igualdad social.

Ambas cadenas parten del término "Democracia": en la primera se pone de manifiesto su significación liberal y en la segunda su significado social. Sus principales nudos de significación, se expresan recurrentemente en los textos de la Reforma, sin embargo es más frecuente encontrar referencias explícitas a la democracia liberal, que a la social. Por otra parte, entre ambas 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 (por ejemplo, en el fragmento citado la "igualdad de oportunidades" es una "abstracción" sin la "asistencialidad" del Estado).

Además de estas referencias a la Democracia, los documentos oficiales apelan recurrentemente a la NACIÓN, como otro de los "nudos" del discurso educativo. Uno de los sentidos asignados a este término, lo vinculan al principio del "federalismo", proponiendo una articulación de las políticas educativas de nacionales y las provinciales.

"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" (Lineamientos Curriculares para el Nivel Primario. DIIE. 1987).

Las dificultades para hacer efectiva esta coordinación federal de las políticas educativas eran numerosas. En el ámbito nacional, la diversidad del mapa político del país, la heterogeneidad de propuestas educativas de los actores políticos del período, la carencia de una norma general que regulara al sistema en su conjunto y las limitaciones del Estado para encarar un proceso de recuperación de su rol como instancia de regulación del sistema, eran algunos de los múltiples factores que obstaculizaban esta coordinación. Sin embargo, en el caso de la Provincia de Córdoba, se observan amplias coincidencias con la gestión educativa nacional, que pueden ser explicadas por la convergencia en el signo político de ambas jurisdicciones; la conformación de un imaginario social ligado a la recuperación democrática -en la que el Radicalismo jugó un papel decisivo- y la similitud en los diagnósticos a partir de los cuales se formularon las políticas educativas; diagnósticos que consideraron al autoritarismo como el problema central del sistema educativo y a la democratización como una estrategia para superar la crisis.

Las referencias a la Nación en el discurso educativo provincial no se dirigen sólo a la defensa de los principios federales. En los fines de la educación pueden advertirse otras significaciones asignadas a este signifiante. En ellas se articulan términos como "Identidad Nacional", "Cultura Nacional", "Unión Nacional".

"La democracia como idiosincrasia anhelada por nuestro pueblo y único sistema político aceptado por la Constitución Nacional, constituirá el fin de la educación social de los argentinos. La identidad nacional y sudamericana será prioritaria en la formación educacional" (Lineamientos Curriculares para el Nivel Primario. DIIE. 1987).

El concepto de Identidad Nacional se vincula –como en la mayoría de los textos de la REC– al de democracia, entendida como “Idiosincrasia anhelada por nuestro pueblo”. La democracia es construida por el discurso como un rasgo de la Identidad Nacional, un significante que había sido utilizado con frecuencia durante el régimen de facto. Las relaciones entre Identidad Nacional y Democracia se construyen desde una retórica humanista y antidiscriminatoria.

“La humanización de la educación y la defensa de la dignidad y de los derechos de la persona humana, especialmente su libertad y el derecho a la vida significarán básicamente los valores y contenidos curriculares de la educación pública, para todos los habitantes, sin parcialidades de clase, de razas, de religión, de oficios, entendiendo al hombre como hombre, con dignidad, como ser sagrado” (Lineamientos Curriculares para el Nivel Primario. DIIE. 1987).

Estas formulaciones articulan fragmentos del discurso educativo del Radicalismo con otros propios de la Oposición –en particular el Justicialismo y la Democracia Cristiana– subordinándolos al componente democrático. Entre los fines de la educación, se menciona:

“Enseñar a pensar y enseñar a amar a sus semejantes, a su Patria, a su pasado histórico-cultural y a los más altos valores de la espiritualidad, que permitirá a las nuevas generaciones desterrar la violencia, sostener la verdad y la justicia y mantener y hacer prevalecer el sistema democrático de vida de los argentinos, asumiendo en totalidad la plenitud de la persona humana” (Lineamientos Curriculares para el Nivel Primario. DIIE. 1987).

Y más adelante:

“Contribuir a la unión nacional afianzando los derechos de la familia a una educación para sus hijos que preserve la orientación espiritual de los mismos, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Nacional .... la educación es una forma de transmitir y crear cultura y debe tender al desarrollo de una cultura nacional que fundamente la independencia política, económica y social de la Nación” (Lineamientos Curriculares para el Nivel Primario. DIIE. 1987).

La inclusión de términos tales como “espiritualidad”, “derecho de la familia a una educación que preserve la orientación espiritual de los hijos” o “independencia política, económica y social de la Nación”, permite advertir esta condensación de significantes derivados de otros discursos.<sup>2</sup> Las referencias a la “Identidad Nacional” = “Unión Nacional” = “Cultura Nacional” ponen de relieve la fuerte presencia de la “Nación” en el discurso originario de la reforma.

Otro nudo de significación en el discurso educativo de la REC es el término PARTICIPACIÓN. En el discurso educativo provincial, la participación es concebida como un elemento constitutivo de la democracia. Del análisis de los documentos de la REC, se desprenden dos concepciones de participación: la primera se centra en los aspectos políticos, se refiere a la inclusión de los actores en el gobierno del sistema:

“Participación implica la intervención e integración de los grupos de la comunidad y de los agentes educativos en los niveles de asesoramiento, deliberativo, ejecutivo y en la toma de decisiones... deberá entenderse como una intervención directa y permanente de la comunidad en la totalidad de los proyectos. En síntesis, participar es no sólo un derecho, sino el deber de asumir responsabilidades” (REC. Documento Base. 1986).

En este fragmento se expresa una significación política de la participación, que se construye a partir de la siguiente equivalencia Participación = Integración = Intervención. Por otra parte se enuncian distintos niveles de participación: “asesoramiento”, “deliberativo”, “ejecutivo” y “toma de decisiones” (todos con igual jerarquía) y se definen los sujetos de la acción: la “Comunidad” y los “Agentes Educativos”. Finalmente se destaca la doble condición de “derecho” y “deber” de la participación.

2. Más adelante, cuando se tratan los proyectos de Ley General de Educación de la Provincia elaborados por los diversos bloques partidarios, se analizará con mayor precisión la “presencia” de estos significantes en el discurso de la “Oposición”. También podrá advertirse cómo estos mismos elementos se encuentran “debilitados” o “ausentes” en el Discurso Educativo Oficial, al momento de sancionarse la Ley N° 8113/91.

La otra cadena vinculada a este significante, articula términos como: "Regionalización", "Pluralidad Cultural", "Identidad", "Apertura", etc. referidos a los sujetos y procesos educativos, particularmente en la definición del currículum y la elaboración de proyectos pedagógicos:

"De acuerdo con el concepto de participación corresponde atender, tanto en los niveles formal como no-formal, a las idiosincrasias culturales de las comunidades, teniendo en cuenta que la cultura de éstas no se presenta como un bloque homogéneo. En virtud de que cada comunidad tiene sus propios requerimientos, el currículum no puede concebirse sino regionalizado. Aquí también el criterio de participación implica regionalización...la idea de regionalización se enmarca en el respeto por la pluralidad cultural y la defensa de la identidad de los sujetos y las comunidades" (REC. Documento Base. 1986).

De este modo la "Participación" supone la elaboración de una propuesta pedagógica que respete la cultura de los sujetos y las comunidades, a la vez que su integración en distintos niveles del gobierno de la educación.

Otro componente del discurso educativo de la Reforma es su carácter PROGRAMÁTICO. En los textos analizados, dicho componente se manifiesta a través de una secuencia particular del discurso: se parte de un "diagnóstico" que evidencia una "crisis" y una "necesidad de cambio", la "reforma" representa el intento de transformación, mediante la "acción estatal" sistematizada en un "programa o proyecto" de gobierno. El diagnóstico político, que había identificado como causal de la crisis la vigencia del autoritarismo, se complementaba con otros indicadores de la situación educativa:

"La situación que se presentaba al gobierno constitucional que asumió el poder en Diciembre de 1983, coincidía en sus principales indicadores con las carencias educativas identificadas por los representantes de la región en la Declaración de México de 1979: a) Las altas tasas de deserción, que resentían especialmente los primeros años de escolaridad; b) La existencia de altas tasas de población analfabeta, concentrada en las zonas urbano-marginales y rurales deprimidas del

territorio provincial; c) Sistemas y contenidos de enseñanza inadecuados a las verdaderas necesidades, intereses y problemas de la población; d) Desajuste en la relación educación-trabajo y e) Deficiente organización de un sistema educativo fuertemente centralizado" (Lineamientos Políticos REC, 1987).

Las "carencias" expresadas en el documento son comunes a la mayoría de los sistemas educativos de la región. En ese sentido el diagnóstico efectuado por el gobierno provincial resulta precario y muy general. Sin embargo, la situación de la administración educativa al iniciarse el gobierno democrático dificultó la construcción de un diagnóstico más preciso: durante el "Proceso de Reorganización Nacional", se cambiaron los criterios acerca de la información a relevar, eliminando información significativa para estudiar problemas como el ingreso tardío, las repeticiones, el retraso escolar, los egresos. (PAVIGLIANITTI, 1988). Por ello, más allá de la generalidad del diagnóstico, es necesario remarcar su relevancia en el discurso educativo provincial y particularmente la preocupación por atender no sólo los problemas vinculados a la democratización política, sino a la integración social. Los programas elaborados por la REC ponen de manifiesto esta preocupación. Se diseñaron acciones en torno a diversos programas -"de Generalización y Promoción del Derecho a la Educación, de Regionalización Educativa, de Descentralización Administrativa, de Alfabetización y Educación de Adultos, de Expansión de la Educación Inicial, de Actualización y Mejoramiento de la Educación de Discapacitados, de Desarrollo del Currículum, de Nuclearización de la Educación Rural y de Innovaciones y Mejoramiento en la Formación Docente".

Por último, en el discurso educativo de la REC, se observa un componente PEDAGÓGICO, orientado a la elaboración de un nuevo proyecto educativo y a su legitimación discursiva. El Estado produjo un discurso que articulaba los valores de la democracia con conceptualizaciones provenientes del campo pedagógico, desde allí se pretendía otorgar sentido a la Reforma.

La operación para construir este discurso fue la condensación del discurso político-programático y del pedagógico específico<sup>3</sup>.

En la década de los '80 "comenzó a desarrollarse toda una línea de estudios orientados a enfatizar los procesos de democratización embrionarios todavía en la región. El carácter de tales investigaciones estaba orientado hacia la formulación de contribuciones y sugerencias destinadas a evitar los resabios del autoritarismo aún existentes, así como al señalamiento de aquellos aspectos de las nuevas políticas públicas que - en el campo educativo, tendían a constituirse - más allá de las apariencias en simples mecanismos simbólicos o ritualistas de escaso valor democratizador. Estos trabajos se basaban en un esquema analítico relativamente simple: la democracia naciente constituía una ruptura profunda respecto al "período o proyecto autoritario", de forma tal que las políticas educativas debían reflejar este nuevo carácter político que se difundía en la región" (GENTILI, 1994 p.23).

La relevancia que en el discurso programático de la REC adquieren los problemas de segmentación, diferenciación y desarticulación educativas, se relaciona estrechamente con las preocupaciones de la investigación en el período. Estos trabajos estudiaban los procesos de diferenciación educativa vinculándolos con la democratización del sistema. La democracia era entendida en el marco de estos estudios como "creación de

3. En este trabajo se sostiene que el discurso pedagógico se constituye en referencia a otros discursos sociales, políticos e ideológicos. Sin embargo, el discurso pedagógico tiene una autonomía relativa respecto de los demás discursos sociales. En este sentido, el Discurso Pedagógico -como discurso teórico y técnico-profesional- tiene su propia especificidad, aunque se relaciona estrechamente con otros discursos sociales. El componente "pedagógico" del discurso educativo de la REC refiere a una serie de formulaciones que los distintos actores políticos -en este caso el Estado Provincial- seleccionan del Discurso Pedagógico, con el objeto de legitimar o cuestionar las políticas educativas. Esta operación de "selección", excluye otros fragmentos del discurso, dejándolos fuera del campo de la política educativa (en muchos casos caracterizándolos como "académicos", "abstractos", "utópicos", "irrealizables", "ideológicos", etc.)

opciones educativas que promuevan la ruptura del monopolio de la educación en sectores minoritarios de la población" (BRASLAVSKY, 1985 p. 17). Esta idea de democracia, centrada en la ruptura del monopolio educativo de las minorías, presenta fuertes convergencias con el componente democrático social del discurso educativo provincial y se articula con su componente programático.

Si la Reforma era concebida como un programa a desarrollar, tendiente a democratizar el sistema educativo, el discurso pedagógico brindó los aportes conceptuales para construir el diagnóstico del sector, a la vez que operó como fuente de legitimación de las acciones propuestas.

En síntesis, el discurso educativo de la REC puede caracterizarse por los siguientes componentes:<sup>4</sup>

- *EL COMPONENTE DEMOCRÁTICO*: El discurso se estructura en torno a una oposición entre los significantes "Autoritarismo y Democracia". Tanto uno como otro polo de esta relación, condensan dos cadenas de equivalencias: en la primera, asociada a la matriz Liberal, se articulan significantes tales como "pluralismo", "tolerancia", "descentralización". En la segunda, se articulan otros significantes, asociados a una concepción de democracia Social: "asistencialidad", "ampliación del ingreso y permanencia", "vinculación con el desarrollo económico, social y cultural". El discurso oficial privilegia la matriz liberal, pero representa la democracia social como una condición necesaria para hacerla efectiva. Como puede advertirse, este componente se encuentra estrechamente vinculado al contexto de producción del discurso educativo, cuyos rasgos más destacados son: el cuestionamiento moral al régi-

4. Identificar los "componentes" del Discurso de la REFORMA EDUCACIONAL DE CÓRDOBA no implica fijarlos como sus "rasgos esenciales" sino como propios de un momento histórico determinado. Como podrá advertirse en el siguiente apartado, posteriormente se producirán transformaciones en algunos de ellos.

men autoritario, la movilización, la representación y el pluralismo ciudadano.

- **El COMPONENTE NACIONAL:** Las referencias a la nación son frecuentes en los textos. En primer lugar se apela explícitamente al principio federal y se propone una articulación de las políticas educativas provinciales y nacionales. Pese a las dificultades estructurales para alcanzar estos propósitos, se advierten fuertes coincidencias entre ambas jurisdicciones, en particular las convergencias en los diagnósticos (que ponen al autoritarismo en el centro de la crisis educativa) y en las políticas educativas diseñadas (orientadas a la democratización del sistema). En segundo lugar, los textos incluyen significantes tales como "Identidad Nacional", "Cultura Nacional" o "Unión Nacional" articulados al de Democracia –como núcleo del discurso. Estos componentes evidencian algunas articulaciones entre el discurso oficial y las propuestas de los partidos de oposición.
- **El COMPONENTE PARTICIPATIVO:** La participación constituye uno de los nudos del discurso educativo oficial en la REC. El término condensa una significación política y otra pedagógica: a la primera se asocian significantes como "intervención" e "integración" y en la segunda "regionalización", "pluralidad cultural", "identidad" y "apertura". La Comunidad y a los Agentes Educativos serán los actores principales de este proceso, que incluye instancias deliberativas, ejecutivas y de toma de decisión para ambas cadenas de significación.
- **El COMPONENTE PROGRAMÁTICO:** La secuencia "diagnóstico-crisis-necesidad de cambio-reforma –acción estatal-programa o proyecto de gobierno", atraviesa el discurso oficial en todos los documentos analizados.
- **El COMPONENTE PEDAGÓGICO:** El Estado provincial produjo un discurso educativo que articuló los valores de la democracia con conceptualizaciones provenientes del campo pedagógico, la operación para construir este discurso fue la condensación

de los componentes del discurso político-programático y los del pedagógico específico. El diseño del programa de gobierno partía de un diagnóstico que enfatizaba los problemas de segmentación, desarticulación y discriminación educativas. Estos problemas se vinculaban a las preocupaciones del campo pedagógico en el período. El discurso pedagógico brindó elementos conceptuales para construir ese diagnóstico y por otra parte operó como fuente de legitimación de las acciones propuestas.

### 3. La Ley General de Educación N° 8113/91: ¿Institucionalización del discurso de la Reforma o continuidad aparente de la formación discursiva?

La sanción de la Ley General de Educación de la Provincia de Córdoba adquiere suma relevancia para el análisis del discurso educativo de la Reforma Educativa de Córdoba. En primer lugar, porque abre un espacio para el debate político sobre la educación provincial, que había sido clausurado desde la irrupción del gobierno de facto en 1976.<sup>5</sup> En segundo lugar, porque la norma intenta dar legitimidad jurídica a la reforma educativa iniciada a partir de la reapertura democrática. Por último, porque en el proceso de sanción de la ley, se producen una serie de discursos educativos que se enfrentan al oficial e incluso modifican su significación originaria.

5. Aunque la realización del Congreso Pedagógico Nacional en 1986 y la sanción de una nueva Constitución Provincial en 1987 constituyeron experiencias de debate público sobre la educación, la nueva ley educativa viene a reemplazar a la Ley Orgánica de Educación Primaria de Córdoba N° 1426 de 1896 y a una serie de normativas -Decretos, Resoluciones, Reglamentos- que sin dudas constituirían una legislación educativa inorgánica, heterogénea y en muchos aspectos carentes de validez. Para un análisis de esta legislación se sugiere consultar E. SANCHEZ y A. SUAU (1987) *Legislación Educativa de Córdoba*. Ed. Tapas. Córdoba. En ese sentido, la sanción de la Ley 8113/91 constituye un hito trascendente en el debate político educativo provincial, a partir de la recuperación de la democracia.

En este apartado, se desarrollan sintéticamente algunos procesos políticos que condicionaron la producción del discurso educativo al momento de sancionar la nueva ley. Posteriormente se analizan el Anteproyecto de Ley General de Educación elaborado por el Poder Ejecutivo Provincial, su mensaje de elevación a la Legislatura, los proyectos presentados por los Partidos de Oposición, las modificaciones operadas en el texto del Anteproyecto a partir de su tratamiento en la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados y las argumentaciones más relevantes de su Debate Parlamentario.

El análisis de estas fuentes permitirá identificar las transformaciones en la formación discursiva de la Reforma, las convergencias y divergencias en los discursos de los diferentes actores que participaron en el proceso de sanción de la ley y sus argumentaciones más recurrentes.

### **3.1. Los cambios en las condiciones de producción del discurso educativo**

#### *3.1.1. El neoliberalismo y la emergencia de las democracias delegativas*

La crisis económica y social que azotaba a la Argentina de finales de los 80, fue el contexto político para una nueva elección presidencial. "Para tratar de explicar el descrédito en el que había finalizado el gobierno de Alfonsín, los radicales buscaron las causas en los errores cometidos en materia económica. En la campaña presidencial, Eduardo Angeloz, el candidato radical, propuso un programa de neto corte liberal" (SIDICARO, 1995 p.131). La estrategia de Menem para la campaña, se dirigió en cambio a conjugar algunos elementos de la retórica populista y una imagen personalista situada en cierto modo fuera de la política.

El triunfo electoral del Peronismo, la crisis hiperinflacionaria y los estallidos sociales que le sucedieron, anticiparon la transferencia del gobierno, iniciando paradójicamente, una etapa de consolidación del neoliberalismo en la Argentina. 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). (GARCIA DELGADO, 1998).

Una de las principales acciones emprendidas en el marco de esta reforma fue la implementación del Plan de Convertibilidad, que establecía la paridad dólar-peso logrando una reducción en los índices inflacionarios. El éxito del plan fue acompañado de otras medidas que completaron el proceso de reforma estatal. 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, especialmente en el ámbito de las políticas económicas" (CAVAROZZI, 1997 p. 131) y una concentración del poder político en la figura del presidente.

Los primeros signos de este modelo se habían conformado en el último período del gobierno de Alfonsín, cuando el Ejecutivo comenzó a concentrar el poder, dejando al Parlamento un rol secundario. Sin embargo, las características de la nueva gestión profundizaron significativamente esta tendencia, configurándose en nuestro país una "democracia delegativa o no-institucionalizada" (O'DONNELL, 1993).

Este tipo de democracia combina algunos rasgos propios de las poliárquias: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos y libertad de expresión, con otros característicos de los sistemas autoritarios: centralidad del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes del Estado, personalismo, patrimonialismo, familismo y clientelismo, cancelación de derechos democráticos para diversas regiones y relaciones de clase, étnicas y sexuales, lo que produce una erosión significativa del componente

liberal de la democracia. De este modo, con el Menemismo “resultó minimizado el espacio de la negociación. Esta quedó sometida al efecto de pinzas del decisionismo centrado en el ejecutivo, por un lado y a la transformación de la política en un espectáculo que alimenta sensaciones de participación, más que prácticas más o menos reales, por el otro” (CAVAROZZI, 1997 p. 132).

### *3.1.2. La tensión entre la Provincia y la Nación en el ámbito de las políticas educativas*

En el período comprendido entre 1983 y 1989, se observan amplias coincidencias entre la gestión educativa nacional y provincial en el campo político-educativo. Pero a partir de 1989, las relaciones entre ambas jurisdicciones evidenciarán tensiones crecientes. En primer lugar, porque culminará la coincidencia partidaria entre ambos gobiernos. En segundo lugar porque una de las políticas implementadas desde la esfera nacional, en el marco del ajuste estructural y la reforma del Estado, será la transferencia de sus servicios educativos a las provincias, lo que constituirá una fuente de conflictos entre Córdoba y la Nación.

La primera tentativa para alcanzar la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias, se produjo en febrero de 1990, a través de un Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Senado de la Nación. En él se 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). Luego se establecía la celebración de convenios entre la Nación y las Jurisdicciones y las garantías de sostén y financiamiento de los servicios por parte del Estado Nacional, en los términos que establezcan los convenios.

Tras el fracaso en la aprobación de este proyecto, el Poder Ejecutivo Nacional dispone un nuevo mecanismo para hacerla efectiva: la modificación de la Ley de Presupuestos para 1992. La propuesta de modificar el

presupuesto del año siguiente produciría la transferencia de los servicios sin que se establecieran mecanismos de concertación que posibilitaran los acuerdos necesarios entre las jurisdicciones y el gobierno central.

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. Esta 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 federal, (MARQUEZ, 1995) que atravesó todo el proceso de elaboración y sanción de la nueva ley educativa.

La necesidad de esta ley había sido planteada por la Reforma Educativa de Córdoba desde sus orígenes y en primer lugar su tratamiento se había suspendido por la realización del Congreso Pedagógico”<sup>6</sup> Posteriormente, en 1987 la nueva Constitución de la Provincia dispuso la sanción de una Ley Orgánica de Educación, sin embargo ésta no había sido tratada.

Será en el año 1990, en el contexto de este intento nacional de producir la transferencia y habiendo tomado estado parlamentario diversos proyectos de Ley General de Educación en el orden federal, que en Córdoba se sancionará la nueva ley educativa.

6. “Dada la inminente realización del Congreso Pedagógico Nacional, el Poder Ejecutivo considera oportuna la presentación del Proyecto de Ley General de Educación, luego de la consulta al pueblo de Córdoba” (BASES REC, 1996).

### 3.2. La producción del discurso educativo en la sanción de la Ley 8113

#### 3.2.1. El proyecto del Ejecutivo: continuidades y rupturas en la formación discursiva<sup>7</sup>

El Anteproyecto de Ley General de Educación elaborado por el Poder Ejecutivo Provincial está conformado por cinco Títulos, que a los fines del análisis se han clasificado en cuatro ejes centrales:

- En el Título I se exponen las “Disposiciones Fundamentales” de la ley. Este fragmento está conformado por una serie de Principios Generales, Fines de la Educación, Garantías y Derechos de los actores educativos, que constituyen el fundamento filosófico, político y pedagógico de la norma. En general puede observarse una convergencia entre el texto del proyecto de ley y los principales componentes del discurso originario de la REC, lo que da cuenta de la intención política de institucionalizar, mediante la legislación, las principales líneas de la reforma educativa iniciada.
- En el Título II, se presenta la estructura y funciones del “Sistema Educativo Provincial”. En el texto puede observarse la continuidad de algunos nudos del discurso originario, pero se advierte un debilitamiento de su “Componente Programático”. Un análisis del mensaje de elevación permite sostener esta interpretación.

7. Se ha optado por estructurar el análisis a partir del proyecto del Oficialismo, para indagar las continuidades y rupturas en la formación discursiva de la política educativa provincial. No obstante, se hará referencia a los proyectos de la Oposición y a sus argumentaciones en el debate paralelamentario, con el propósito de estudiar las convergencias y divergencias en los discursos de los distintos partidos con representación en la Legislatura Provincial, identificar otros significantes que son incluidos a la formación discursiva y analizar algunos aspectos de la lógica de producción del discurso educativo al momento de sancionarse la ley.

- En el Título III, se dispone el “Gobierno y Administración” del Sistema Educativo. La estructura de gobierno diseñada por el Ejecutivo, debilita el “Componente Participativo” del discurso educativo oficial. Si bien la “participación” se mantiene como uno de los nudos de significación más relevantes en las disposiciones de la nueva ley, un análisis del mensaje de elevación y del articulado del proyecto, pone de manifiesto 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.
- Los Títulos IV y V tratan del “Financiamiento de la Educación” y determinan una serie de “Disposiciones Complementarias” de la ley: en ambas secciones se definen mecanismos legales para su implementación. La remisión a normativa futura con relación a aspectos centrales del proyecto educativo, refuerza la debilidad del “Componente Programático” del discurso.

#### a) El debilitamiento del componente programático

A diferencia de otros textos de la REC, en el mensaje de elevación del Anteproyecto de Ley General de Educación de la Provincia de Córdoba, enviado por el Gobernador Dr. Eduardo C. Angeloz y la Ministro de Educación Margarita Sobrino de Soriano a la Cámara de Diputados el 11 de septiembre de 1990, no se advierte un componente programático. Sus enunciados reflejan la intención de legitimar un proyecto educativo iniciado con anterioridad, y no se orientan a explicitar un programa de gobierno, sino que cumplen la función de anticipar la posición oficial respecto a los temas que luego serían tópicos centrales del debate parlamentario de la ley.

La Reforma tenía seis años de implementación y había producido modificaciones relevantes en el sistema educativo provincial como por ejemplo la ampliación de la obligatoriedad al nivel inicial de 5 años, la formulación de nuevos diseños curriculares para el preescolar y el primario, la implementación de un programa de asistencia estatal para

rio, la implementación de un programa de asistencia estatal para un sector importante de la población escolar (PAICOR), la reformulación de algunos proyectos iniciados durante el gobierno de facto, destinados a atender a población rural de escuelas primarias y medias (EMER y EMETA), el creciente impulso otorgado a la educación de adultos en la jurisdicción. Sin embargo, en el mensaje de elevación del proyecto de ley estas experiencias no son recuperadas y no se exponen elementos que configuren un nuevo diagnóstico.

El discurso se orienta a explicitar los motivos que fundamentan la posición oficial sobre los aspectos que se presentaban como antagónicos frente a los bloques opositores. En el siguiente fragmento del mensaje se formulan los problemas que pretenden superarse a través de la sanción de la ley:

“En rigor, la norma viene así a superar la precariedad y superposición de las reglamentaciones anteriores, que fueron producto de los distintos momentos políticos que acompañaron el crecimiento histórico no planificado de los servicios educativos, sin darle un ordenamiento preciso y jerarquizado en el plano legislativo. Los problemas de funcionalidad sistémica que se producen en la práctica, esto es desarticulación, incoordinación y segmentación se vieron fortalecidos por estas insuficientes normativas”. (Mensaje de Elevación Proyecto Ley General de Educación HCD. Diario de Sesiones. 1990).

La intención de la ley es superar la inorganicidad normativa y las problemáticas del sistema educativo -desarticulación, incoordinación y segmentación- son definidas como problemas de "funcionalidad sistémica". Este enunciado contrasta fuertemente con el discurso inicial de la Reforma. En sus inicios la segmentación y la desarticulación se definen como los efectos de “un sistema estructurado para producir la diferenciación antidemocrática de las personas”, estaban vinculados a la “discriminación social”. La equivalencia discursiva que había construido la REC puede expresarse como “Segmentación y Desarticulación = Discriminación Social = Autoritarismo”.

Pese a que en la etapa democrática, la oferta educativa se extendió considerablemente y se amplió la cobertura del sistema, los problemas detectados al iniciar el período seguían vigentes, pero ya no podían ser significados desde el discurso oficial, como equivalentes del autoritarismo o de la diferenciación social; se los definiría como problemas de “funcionalidad sistémica”. Este fragmento evidencia no sólo un debilitamiento del componente programático del discurso educativo de la REC, sino que muestra también un debilitamiento de su componente social. Posteriormente el mensaje expresa las características del sistema que la norma pretende “instituir”:

“El instrumento proyectado diseña un sistema integral e integrado, sobre la base del principio rector de la educación permanente, con el propósito de ofrecer posibilidades de una educación de calidad para todos los habitantes en las distintas circunstancias y etapas de su vida. Este dinamismo de la oferta educativa se corresponde en el proyecto de lineamientos pedagógicos orientativos para la programación y desarrollo de los procesos de enseñanza - aprendizaje, en busca de elevar la calidad de educación como un compromiso esencial para mejorar la calidad de vida”. (Mensaje de Elevación Proyecto Ley General de Educación HCD. Diario de Sesiones. 1990).

A partir de este diagnóstico precario de la situación educativa, el gobierno “instituye” un nuevo sistema “sobre la base de la educación permanente” con el propósito de ofrecer posibilidades educativas de calidad para toda la población. Tanto la educación permanente como la calidad educativa constituyen “nudos” de la formación discursiva originaria de la REC, sin embargo en aquella cadena de significación la “igualdad de oportunidades” era representada como condicionada por la desigualdad social, mientras que aquí se la vincula a la educación permanente y a la calidad.

Un último elemento que permite advertir el debilitamiento del componente programático es la remisión a normativa futura acerca de temas centrales y altamente conflictivos del proyecto educativo. Las competencias de los Municipios, la educación privada, el financiamiento de la educación y el estatuto docente seguirán regulándose con la normativa vigente “precaria” y “superpuesta” o careciendo de un ordenamiento jurídico.

Esta remisión a normativa futura refuerza la hipótesis del debilitamiento programático de la ley, aunque puede interpretarse como una estrategia política para garantizar la sanción del proyecto -como ley marco- evitando posibles conflictos con otros sectores políticos y corporativos.<sup>8</sup>

### b) El debilitamiento del componente participativo

En cuanto al "componente participativo" del discurso de la REC, en el mensaje de elevación del proyecto del Poder Ejecutivo las referencias a la participación se encuentran -en primer lugar- entre sus antecedentes:

"La norma proyectada, de orientación claramente federalista, ha seguido con fidelidad en su redacción, lo prescripto por la Constitución Provincial y se ha apoyado, para reflejar cabalmente la opinión de la ciudadanía en esta materia esencial, en los dictámenes que por unanimidad fueran aprobados por el Congreso Pedagógico Nacional. A este valioso antecedente, debe sumarse como otra vertiente principal del proyecto, la experiencia de gobierno de los últimos seis años que ha posibilitado, a través de la Reforma Educacional de Córdoba, la concreción de una serie de mejoras e innovaciones en el sistema, que hoy se insertan en esta nueva legislación. Uno de los aspectos más significativos de los precedentes citados, lo constituyó la participación amplia y plural de la ciudadanía y de sus representantes, expresando sus posiciones y demandas educacionales". (Mensaje de Elevación Proyecto Ley General de Educación HCD. Diario de Sesiones. 1990).

8. Un análisis político de la remisión a normativa futura, respecto de los temas mencionados con anterioridad no puede desconocer la escasa viabilidad de un proyecto de ley que intentara regular simultáneamente la totalidad de estos aspectos. Sin embargo no debe olvidarse que la UCR detentaba la mayoría parlamentaria y, como se verá más adelante, la lógica que prevalece en la sanción de la ley es una lógica de mayorías - aunque se produjeron algunas negociaciones con la oposición, sobre los aspectos más conflictivos de la ley- Por otro lado, el interés de este análisis no se centra en el estudio de la "viabilidad" del proyecto político-educativo (que muchas veces ha constituido un argumento de deslegitimación de los discursos alternativos al oficial) sino en la comprensión de las transformaciones en la formación discursiva de la REC.

El mensaje define dos antecedentes directos del proyecto: la Constitución Provincial y los dictámenes del Congreso Pedagógico Nacional. Estas son las principales fuentes de legitimación del proyecto y están asociadas a un sistema político "democrático, republicano, representativo y federal" y a la "participación".

Un aspecto que interesa remarcar es el lugar que ocupa el Congreso Pedagógico en el mensaje: se lo presenta como equivalente a la expresión de la opinión ciudadana. La norma "ha seguido con fidelidad" los dictámenes del Congreso, "para reflejar cabalmente la opinión ciudadana". Esta imagen no es exclusiva del Poder Ejecutivo, ni del Radicalismo, la totalidad de los proyectos presentados ante la Legislatura incluirá entre sus antecedentes las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional y convergerán en construir esta imagen del Congreso como expresión de la voluntad ciudadana. El Congreso Pedagógico quedará asociado discursivamente al consenso y un argumento frecuente para deslegitimar el discurso adversario será "el desconocimiento de sus conclusiones"<sup>9</sup>

Retomando el análisis del mensaje, luego de definir los antecedentes de la norma, se hace referencia a la Reforma como otra "vertiente principal" de la ley. En primer lugar, se explicita la intención legitimar mediante la norma, un proyecto político-educativo iniciado con anterioridad "la experiencia de gobierno, ha posibilitado, a través de la REC, la concreción de mejoras e innovaciones que se insertan en esta nueva legislación". En segundo lugar, se construye una nueva asociación que liga la REC con "la participación amplia y plural de la ciudadanía y de sus representantes". Sin embargo, cuando se fundamenta el Gobierno de la Educación, tanto en el mensaje como en el articulado se observan algunos elementos que debilitan el componente participativo del discurso originario de la reforma.

9. En el debate parlamentario, los términos asociados a las conclusiones del Congreso serán "verdades", "brillantes y luminosas", "pacientemente amasadas", "disposiciones del Congreso", etc.

“El Título Tercero del proyecto se ocupa del gobierno, la administración y el financiamiento del sistema. Plantea la creación de órganos colegiados de gobierno, los consejos, que colaborarán con el ministerio del área –desde funciones consultivas y de asesoramiento, en el gobierno de la educación. La norma citada dispone la integración del Consejo General de Educación a nivel provincial y del Consejo de Centro Educativo –correspondiente a cada institución de enseñanza – en el nivel local del gobierno escolar. La estructura organizativa de estos órganos colegiados, inspirada en una concepción participativa, hará posible la intervención de los docentes, padres y otros agentes educativos, a través del ejercicio de las funciones dispuestas en el proyecto, especialmente las de planificación y evaluación. Estas disposiciones crean condiciones favorables para la participación efectiva de la comunidad educativa, quien en uso de las atribuciones conferidas podrá desarrollar una más activa interacción con las necesidades, intereses y problemas del medio local, a través de su propio proyecto institucional” ( Mensaje de Elevación Proyecto Ley General de Educación HCD. Diario de Sesiones. 1990).

En este punto puede encontrarse quizás el aspecto de mayor innovación que propone la ley que por otra parte representa, junto al esbozo programático analizado en el apartado anterior, el único espacio para el diseño de acciones futuras. Se dispone la integración de tres órganos de representación para el gobierno de la educación uno a nivel provincial, otro regional y por último el local. Si bien en el texto se enuncia nuevamente la “participación”, la “integración” y la “intervención” de la comunidad educativa todos términos utilizados frecuentemente en el discurso educativo de la Reforma, se limita su significación. En los primeros documentos la intervención se encontraba ligada a diversas instancias –que iban desde el asesoramiento a la toma de decisiones- en el mensaje se limita a las “funciones dispuestas en el proyecto” que, en todos los casos, son de carácter consultivo.

El articulado del proyecto, distingue claramente las funciones del Ministerio de las del Consejo. Al primero le compete “organizar y fiscalizar el sistema”, “elaborar y ejecutar la política del área”, “preparar y ejecutar el programa presupuestario”, “Evaluar el rendimiento general del sistema”, etc. mientras que al Consejo le corresponde “efectuar propuestas”, brin-

dar “opinión” sobre los aspectos pedagógicos, técnicos y administrativos, el “seguimiento y evaluación” de las acciones previstas, etc.<sup>10</sup>

Por último, en la fundamentación de los artículos que remiten a normativa futura, se explicitan los motivos que justifican esta decisión: “El criterio elegido se basa en la necesidad de posibilitar la directa participación de los interesados, junto con los organismos competentes del Gobierno Provincial, en la preparación de los proyectos legislativos mencionados”. La participación, que constituía un componente central del discurso educativo de la Reforma, cumple ahora la función de legitimar la propuesta oficial. Está referida a los antecedentes del proyecto, a los procedimientos implementados para elaborarlo y a las acciones futuras que se desarrollarán con el objeto de generar las normas específicas que regularían los aspectos omitidos por la ley. El texto apela a un valor socialmente compartido “la participación”, que integraba la formación discursiva de la Reforma y que continúa constituyendo uno de sus nudos de significación –mencionado recurrentemente a lo largo del mensaje – pero debilitado en el discurso legal.

### **c) El debilitamiento del componente social de la democracia**

Uno de los componentes del discurso originario de la REC es su concepción de democracia social, que si bien se presentaba en los textos con una recurrencia menor que la liberal, se vinculaba a ella a través de una relación de condicionalidad: los principios y valores de la democracia liberal no podían realizarse plenamente sin que se ampliara la social.

Un análisis del Título I del Anteproyecto del Ejecutivo –referido a las “Disposiciones Fundamentales” de la ley– llevaría a sostener como

---

10. Cabe destacar que el Gobierno de la Educación fue reglamentado por el Poder Ejecutivo Provincial, aunque no llegó a implementarse la estructura dispuesta por la ley –los Órganos Colegiados no se conformaron y el gobierno del sistema continuó en manos del Ministerio del Área. Este fenómeno “extradiscursivo” aporta elementos para ampliar la significación del discurso educativo y reforzar la hipótesis de la debilidad en su componente participativo.

hipótesis la continuidad en la formación discursiva de la REC. Las disposiciones del proyecto recuperan los nudos del discurso originario de la Reforma: la Principalidad del Estado, el Derecho a la Educación, la Libertad y Convivencia Democrática, la Igualdad de Oportunidades sin discriminación de ningún tipo, la Gratuidad, Obligatoriedad y Asistencialidad de la educación básica general, la Ausencia de Dogmatismos, etc. En ese sentido, respecto de sus fundamentos, la nueva legislación pretende institucionalizar este discurso.

Sin embargo, durante el proceso de sanción de la ley, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, modifica el texto original, en un intento de consensuar la propuesta con los bloques de la Oposición. Estas modificaciones, son consecuencia del despliegue de una estrategia particular para lograr el consenso: se cambiaron algunos aspectos del proyecto -especialmente los que presentaban mayor antagonismo con la oposición, respondiendo así a sus requerimientos. Esta estrategia, fue interpretada durante el debate parlamentario de modos diversos por Oficialismo y Oposición. Mientras la UCR se refirió a ella como el logro de acuerdos básicos en torno al texto legal, los demás partidos mantuvieron su negativa a apoyar el proyecto oficial y argumentarán que estos cambios son sólo "modificaciones puntuales" o "cambios de fachada".

Si bien el análisis de los textos permite sostener que esas transformaciones debilitan el componente social de la democracia, esto no implica que el mismo esté "negado" o "ausente" en ellos. La comparación entre el discurso originario de la REC y el que se produce al momento de sancionar la ley, pone de manifiesto que algunos de sus componentes se encuentran "débilmente expresados" en el proyecto. Los cambios textuales pueden parecer sutiles, sin embargo debe recordarse que así como los elementos de un discurso adquieren significación por sus relaciones con la totalidad de la que forman parte, la ausencia o modificación de algunos de ellos modifica toda la cadena de significación. (BUENFIL, 1994; 1995). Es la articulación de cada uno de los cambios lo que permite concluir en el debilitamiento del componente social de la democracia en el discurso educativo.

El proyecto se modificó respecto de dos ejes vinculados a este componente: la tensión entre el rol educativo del Estado y el de la familia y el alcance de la acción estatal respecto del derecho a la educación de los sectores más desfavorecidos.

En el texto original la educación era definida como "función principal, obligatoria y permanente del Estado". Este principio ha sido sostenido por las posiciones liberal-democráticas y socialdemócratas en el campo político-educativo y pone de manifiesto "la obligación de las autoridades públicas de asegurar el acceso a toda la población a todos los niveles y modalidades de la enseñanza así como su continuación con garantía de calidad y eficiencia, eliminando a tales efectos las trabas económicas y sociales que lo impidan" (BRAVO, 1983 p.29).

El debate entre Principalidad y Subsidiariedad del Estado, parte de una tensión entre el orden de lo público y el de lo privado que ha caracterizado el proceso histórico de la modernidad. La conformación de los sistemas públicos de educación implicó que "el estado sustraía a las familias, por la vía de hecho y de derecho, un poder de influencia sobre sus hijos que concedía a la escuela y a sus profesores, a cambio de ofrecerles los bienes que aquéllas no podían proporcionar. Libraba así a los hijos de las limitaciones familiares y, en tanto que representante de la sociedad, asumía a través de la escolarización el papel socializador y garante del funcionamiento de las actividades productivas cada vez más complejas" (GIMENO SACRISTAN, 1994 p.154).

La legitimidad del Estado como principal agente educador, se encuentra sustentada en su función como representante de la sociedad, en oposición al derecho privado de las familias. Por ello las disposiciones de la ley relacionadas con este principio, deben analizarse conjuntamente con las que definen el rol de la familia en la educación de sus hijos, particularmente el derecho a elegir el tipo de educación para ellos.

El anteproyecto reconoce a la familia, como "primer agente educador, el derecho a educar a sus hijos" (Art. 1º inc. "e") garantiza el derecho a recibir una "educación conforme a los principios, fines y objetivos de la Constitución y de la presente ley" (Art. 6º inc. "a") así como a "una edu-

cación religiosa que les permita estudiar los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado, resguardando el carácter exento de dogmatismo de la enseñanza general y evitando cualquier forma de discriminación” (Art. 6° inc. “b”).

La Oposición sostuvo –explícitamente o en forma implícita– el principio de Subsidiariedad del Estado, definió a la familia como el agente natural y primario de la educación (legitimando su posición desde el Derecho Natural) y enfatizó entre los derechos de los padres, la libertad de optar por la modalidad y orientación de la enseñanza.

La defensa de la libertad de opción adquiere sentidos diversos en el discurso opositor: el Justicialismo y la Democracia Cristiana vinculados a la Iglesia Católica entienden que la libertad de opción supone una “dimensión trascendente”. De este modo la posibilidad de elegir la “orientación” de la enseñanza garantiza el principio constitucional de la libertad de culto. Pero estos sectores no sólo disponían la “libertad de opción”, sino que establecían los alcances de este derecho, haciendo referencias explícitas a la educación religiosa.

El PJ proponía el derecho a “una educación integral y permanente en todos sus aspectos, incluyendo la religiosidad” (Art. 2° Inc. k.) y la Democracia Cristiana la obligación del Estado de “proporcionar educación religiosa o moral ... según sus convicciones, en condiciones pedagógicas y horarias equiparables a las de las otras disciplinas, con personal y supervisión de la respectiva confesión religiosa” y además “el derecho a que desde otras asignaturas no se le imponga una orientación religiosa o moral incompatible con la opción realizada” (Art. 11° Proyecto D.C.).

Como puede advertirse, el alcance de la libertad de opción –formulada como derecho– implica la obligación del Estado de ofrecer educación religiosa, en igualdad de condiciones que para las otras áreas del currículum y restringir la libertad de conciencia de los docentes, que no podían transmitir contenidos que pudieran oponerse a los principios dogmáticos –entendiendo que ello significaba “imponer una orientación religiosa o moral incompatible con la opción realizada”.

La Unión de Centro Democrático, en cambio concebía la libertad de opción, como un componente de la libertad de enseñanza. El proyecto define esta última como “el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos y de cada ciudadano, de crear establecimientos de enseñanza conforme a sus creencias y convicciones” (Art. 5°).

El liberalismo otorgaba una significación a la “libertad de opción”, que no hacía referencias explícitas acerca de la educación religiosa. Las divergencias entre los textos del Oficialismo y los de la Oposición son marcadas e incluso se advierten diferencias entre los textos de los dos sectores opositores.

No obstante, en la Comisión de Educación de Diputados, se modificó el texto de estos artículos definiendo la educación como “función principal ... para el Estado” (Art. 2° inc. “a”), reconociendo a la familia como “agente natural y primario de la educación” (Art. 2° inc. “b”) y estableciendo “la posibilidad de optar por la modalidad y orientación, según sus convicciones” (Art. 7° inc. “a”).

Pero además, se cambió el sentido del término “discriminación”. En la propuesta original la educación religiosa era la posibilidad de “estudiar los valores y contenidos de la religión ... resguardando el carácter exento de dogmatismo de la enseñanza general ... y evitando cualquier forma de discriminación entre los miembros de la comunidad educativa” (Art. 6 inc. “b”). La religión se concebía como un contenido de igual jerarquía que los otros saberes escolares, la escuela podía incorporarlo a su propuesta educativa a condición de evitar el dogmatismo y la discriminación.

En el nuevo texto se modifica sustancialmente el sentido del artículo anterior. Ya no se trata de “estudiar” los valores y contenidos de la religión, sino de “aprehenderlos” (Art. 7° inc. “c”). De este modo se destaca el carácter dogmático del contenido religioso, que deja de ser un conocimiento social para convertirse en verdad revelada.

Por otra parte se transforma el significado de la no-discriminación: dos son los cambios que se operan en el texto. La no-discriminación se vinculaba a la enseñanza religiosa en la escuela pública, ella podía realizarse a condición de evitar cualquier tipo de discriminación que afectara a la comunidad. En el proyecto definitivo la no-discriminación se refiere a la enseñanza general -al núcleo de contenidos socialmente significativos que la escuela brinda sin distinción a los sujetos. Es ésta la que no debe ser discriminatoria, respecto de "las convicciones personales y familiares" ( Art. 7º inc. "b"). Volviendo a la tensión entre lo público y lo privado y a la función del Estado como representante de la sociedad, las modificaciones textuales están orientadas a resguardar la dimensión privada de la intromisión estatal. Estas modificaciones debilitan el componente social de la democracia: relativizan la función principal del Estado, reconocen la función educativa de la familia a partir del derecho natural (no de su papel social), cambian el sentido de la libertad de opción -vinculándola con la educación religiosa- y especialmente cambian el sentido de la no-discriminación que deja de referirse a lo social para dirigirse las opciones personales y familiares.

En cuanto a las modificaciones del texto respecto del derecho a la educación de los sectores más desfavorecidos, también aquí los cambios se dirigen a debilitar el componente social de la democracia. En el Anteproyecto se expresaba "El estado impulsará la generalización del ejercicio del derecho a la educación entre los sectores menos favorecidos de la sociedad, cooperando con la elevación y mejoramiento de sus condiciones de vida..."(Art. 4º). El contenido del texto amplía el derecho a la educación y obliga al Estado a sostener políticas sociales para los sectores más desfavorecidos de la población. En el proyecto definitivo el texto del artículo se suprime, precisamente este enunciado<sup>11</sup>.

11. Para el caso de esta modificación textual, el análisis de los proyectos no permite afirmar que haya sido resultado de la negociación con los sectores de la oposición. En el discurso opositor existen divergencias en torno al rol asistencial del Estado.

Modificaciones del Anteproyecto del P. E. aprobadas por mayoría en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados

Democracia Social	Anteproyecto	Proyecto Definitivo
Función educativa del Estado	La educación es función principal, obligatoria y permanente del Estado...	La educación es función principal, obligatoria y permanente para el Estado....
Función educativa de la Familia (Derechos)	Se reconoce a la familia, primer agente educador, el derecho de educar a sus hijos.	Se reconoce a la familia, como agente natural y primario de educación, el derecho de educar a sus hijos.
	A que sus hijos reciban una educación conforme a los principios, fines y objetivos de la Constitución y de la presente ley.	A que sus hijos reciban una educación conforme a los principios, fines y objetivos de la Constitución y de la presente ley, con la posibilidad de optar por la modalidad de orientación, según sus convicciones.
	A que sus hijos reciban una educación religiosa que les permita estudiar los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado, resguardando el carácter exento de dogmatismo de la enseñanza general y evitando cualquier forma de discriminación entre los integrantes de la comunidad educativa.	A que sus hijos reciban, en el ámbito de la educación pública estatal, una enseñanza general exenta de dogmatismos que evite cualquier forma de discriminación que pudiera afectar las convicciones personales y familiares.  A que sus hijos reciban, en el ámbito de la educación pública estatal, educación religiosa que les permita aprehender los valores y contenidos básicos de la creencia por la que hubieren optado.
Alcances del derecho a la educación (Elevación y mejoramiento de las condiciones de vida de la población)	El estado impulsará la generalización del ejercicio del derecho a la educación entre los sectores menos favorecidos de la sociedad, cooperando con la elevación y mejoramiento de sus condiciones de vida Instrumentará a tal efecto políticas especiales dirigidas a la atención educativa y la integración social de los grupos de población rural y urbano-marginal. Generará y promoverá diversos medios y servicios para la educación permanente, la alfabetización, la capacitación laboral y la formación profesional, orientadas según las necesidades y posibilidades personales y regionales.	El estado impulsará la generalización del ejercicio del derecho a la educación entre los sectores menos favorecidos de la sociedad, rurales y urbanos, instrumentando a tal efecto políticas especiales dirigidas a la atención educativa y la integración social. Generará y promoverá diversos medios y servicios para la educación permanente, la alfabetización, la capacitación laboral y la formación profesional, orientadas según las necesidades y posibilidades personales y regionales.

### 3.2.2. La Oposición: convergencias y divergencias en el discurso educativo

Durante el proceso de sanción de la Ley General de Educación, los partidos que se opusieron al Proyecto del Poder Ejecutivo Provincial fueron el Justicialismo (PJ), la Democracia Cristiana (DC) y la Unión de Centro Democrático (UCD). El análisis de sus proyectos se ha realizado identificando convergencias y divergencias discursivas entre ellos y respecto del Anteproyecto del Ejecutivo.

La estructura de los textos es diferente, pero todos presentan en su primera parte títulos referidos a las "Disposiciones Fundamentales" de la ley, "Principios Generales" y/o los "Fines de la Educación". Más allá de las marcadas divergencias de las propuestas, estos apartados muestran un conjunto de significantes comunes, que en general se ajustan a los principios sancionados en la Constitución Provincial de 1987. Entre ellos se destacan "educación integral" (Art. 61), "derecho de aprender y enseñar" (Art. 62. Inc.2.), "Libertad de enseñanza" (Art. 62. Inc.3.), "Obligatoriedad de la educación básica" e "igualdad de oportunidades" (Art. 62. Inc.4.), "el carácter gratuito, asistencial y exento de dogmatismos de la educación pública estatal" (Art. 62. Inc.5.) la "centralización política y normativa y descentralización operativa" y "participación" (Art. 63).

Una característica de estos principios constitucionales, es su convergencia respecto al discurso de la REC. Si bien en la Convención Constituyente ninguno de los partidos obtuvo la mayoría parlamentaria y fue necesario establecer "negociaciones" entre el Oficialismo y la Oposición, el texto constitucional reflejó en su apartado educativo, buena parte de los principios políticos que la Reforma había desarrollado.<sup>12</sup>

12. La Convención Constituyente por la UCR Ileana Sabattini, ocupó un espacio importante en la discusión de los principios educativos de la nueva Constitución. En su trabajo "La educación en la Constitución de la Provincia de 1987", comenta que el Radicalismo contaba con 37 convencionales y la mayoría se al-

Más allá de estas convergencias, el análisis de los proyectos permitió hallar importantes divergencias entre los bloques partidarios. ¿Cómo interpretar estas divergencias? Algunas están vinculadas a la propia matriz ideológica en la que se inscribe el discurso educativo de cada partido político. Tal como se señaló en apartados anteriores, en el proceso de transición a la democracia argentino, las propuestas educativas de los actores políticos fueron muy heterogéneas y —para algunas interpretaciones— pueden ser concebidas como expresión de una "lógica restauradora" en la que cada actor recuperó sus posiciones previas a la irrupción del gobierno de facto (BRASLAVSKY, 1996). Estas interpretaciones destacan el modo en que —a partir de la realización del Congreso Pedagógico— se transitó desde esta lógica de la "restauración" a una lógica "propositiva", advirtiendo la presencia de "protoconsensos" discursivos entre los diversos actores político-educativos (BRASLAVSKY, 1996). El análisis de los proyectos de Ley General de Educación de la Provincia no permite abonar, para el caso de Córdoba, esa interpretación efectuada desde el ámbito nacional. Las propuestas legales mantienen un núcleo fuerte, ligado a la tradición ideológico-educativa de cada partido e incluso, algunos de los términos aparentemente "convergentes" adquieren significados diversos, según la cadena de significación en la que se incluyen. "El significado se construye mediante el lugar que ocupa un signo en una cadena discursiva" (BUENFIL, 1994). Recuérdese por ejemplo que la "libertad de opción" se encuentra asociada a la orientación religiosa de la enseñanza en el discurso del PJ y la DC, mientras que en el discurso de la UCD se asocia más bien a la posibilidad de elección libre en el mercado —sin hacer referencias a la religión.

canzaba con 39 votos. "Se la llamó la Constitución del Consenso, del consenso de 39 ; esto obligó a transacciones permanentes" (FUNDACIÓN AMADEO SABATTINI, 1998). Sin embargo, los comentarios de la convencional acerca del proceso de sanción de la Constitución y el análisis de sus principios permite advertir las convergencias entre el texto constitucional y el discurso educativo de la REC.

Por otra parte, además de las “convergencias” derivadas de la adecuación de los textos a los principios constitucionales y de las divergencias provenientes de la matriz ideológica de cada partido político, en los textos pueden rastrearse CONVERGENCIAS y DIVERGENCIAS en torno a los siguientes ejes: el Rol del Estado, la Enseñanza Religiosa, la Identidad y Unidad Nacional, la Estructura del Sistema y las Formas de Gobierno y Financiamiento Educativo. Una descripción del contenido de estos ejes en cada proyecto permitirá dar cuenta de la heterogeneidad de las propuestas que se debatieron en el proceso de sanción de la ley.

### **a) El proyecto del Justicialismo**

En sus “Disposiciones Fundamentales” presenta una extensa formulación de fines y principios de la educación, en la que se combinan los principios constitucionales y otros propios de la matriz discursiva propia del Peronismo. Entre ellos se destacan: la “democracia social” (Art. 2 inc. d); la “comunidad organizada” (Art. 2 inc. m) “liberación personal, social y nacional” (Art. 2 inc. j); “evitar toda forma de imposición cultural”...y...eliminar “la alienación y dependencia cultural” (Art. 2 inc. c), etc. Por otra parte, respecto de los ejes de análisis mencionados, el texto legal presenta las siguientes características:

- El rol del Estado: El Justicialismo propone una educación de “responsabilidad compartida por el Estado, la comunidad organizada y todos los implicados en aquella” (Art. 2 inc. m) otorga al Estado “La potestad para organizar y gobernar su sistema educativo, conforme los principios del federalismo argentino” (Art. 2 inc. n) y posteriormente establece que la función educativa del Estado es “obligatoria, permanente e irrenunciable” (Art. 6 inc. e). Sin embargo, en la definición de los agentes educacionales, la responsabilidad educativa es compartida por el Estado y la Sociedad Civil. No obstante en los otros artículos se refuerza la obligación estatal respecto de la educación pública.
- La Enseñanza Religiosa: El proyecto incluye la religiosidad como un aspecto de la “educación integral” (Art. 2 inc. k), dispone como

objetivo general de la educación pública “El desenvolvimiento de la dimensión trascendente, como expresión de la libertad y sentido de vida” (Art. 5 inc. 1) y establece el derecho del educando “a recibir educación religiosa según su credo” (Art. 11 inc. a) y el de la familia “a elegir la educación de sus hijos ... incluyendo ... la orientación moral, religiosa y/o doctrinaria de la educación” (Art. 14 inc. b).

- Unidad e Identidad Nacional: Las referencias a la Nación son muy frecuentes en el texto del proyecto. Dispone entre los principios generales de la educación “el logro de la Identidad Nacional” (Art. 2º, Inc c) entre sus objetivos “el arraigo y la vinculación comprometida con la realidad regional y nacional” (Art. 5º Inc. a), “el conocimiento, valoración y desarrollo de la cultura nacional” (Art. 5º Inc. c - 1), “la formación en la lengua nacional” (Art. 5º Inc. c - 2), “el cultivo de los valores de la nacionalidad” (Art. 5º Inc. d - 2) y “el desarrollo del espíritu de unidad nacional” (Art. 5º Inc. d - 3). Esta recurrencia respecto del signifiante “Nación” es divergente con el texto del Oficialismo, que lo enuncia en un solo artículo de sus disposiciones fundamentales. Por otra parte el valor de la nacionalidad no sólo se presenta como un principio abstracto, sino que se dispone que el Estado debe “Armonizar las bases de la Educación Provincial con la Nacional” y “Crear un fondo especial de transferencia de los servicios educativos nacionales” -con el objeto de que estos recursos fueran administrados en forma independiente respecto del presupuesto provincial-. De este modo las divergencias con el oficialismo no sólo se expresan por la recurrencia de emisiones en las que se incluye el término “Nación”, sino que se hacen explícitos los intereses políticos puestos en juego durante la sanción de la Ley: la búsqueda de “armonía” entre la educación Provincial y la Nacional y la centralidad que adquiere la transferencia de los servicios educativos nacionales en el contexto del debate parlamentario.
- El sistema educativo: La estructura del sistema propuesta por el Justicialismo está conformada por el Nivel Inicial, el Primario, el Nivel Medio (con un Ciclo Básico y uno Superior) y los Niveles Terciario y Cuaternario. Se dispone la creación de una Universidad Provincial, a

través de una ley especial. En general la estructura del sistema es similar a la que propone el Oficialismo. La mayor divergencia se encuentra en la definición de la Educación Técnica como “un ámbito unitario con nivel medio completo, nivel superior de formación científico-tecnológico y formación profesional acelerada” (Art. 94). En el proyecto del Radicalismo no se hacen referencias explícitas sobre dicha modalidad. La divergencia puede deberse a la centralidad histórica de la educación técnica en las políticas educativas del Justicialismo y al peso del Sindicalismo en la estructura partidaria.

- El Gobierno de la Educación: Establece un Sistema de Gobierno mixto, con funciones ejecutivas en el Ministerio y Órganos Colegiados de carácter consultivo. De este modo, nuevamente puede observarse una coincidencia entre la propuesta del Justicialismo y la de la UCR. Sin embargo, el Peronismo dispone la creación de un Consejo Ejecutivo por Nivel -Inicial; Primaria; Media; Superior; Técnica; Especial; del Adulto y de Institutos Privados- cuya función es “adecuar la política general del Ministerio a su especificidad: definir, planificar, ejecutar, controlar y evaluar la política específica; asegurar la expansión y calidad del servicio...ejecutar la capacitación de los recursos humanos propios, aprobar planes y programas...” (Art. 52). La inclusión de este órgano colegiado con funciones ejecutivas relacionadas a las políticas específicas de cada nivel del sistema, constituye una divergencia importante respecto de la propuesta del Ejecutivo, que por otra parte pone de manifiesto la intención de que diversos actores de la sociedad civil participaran en la definición de las políticas educativas de cada nivel del sistema.
- Financiamiento del Sistema: El texto dispone la creación de un Fondo Permanente para Educación, aunque la remite a normativa futura. En este sentido podría sostenerse nuevamente la convergencia con el texto del Ejecutivo, que deja el tema del financiamiento para disposiciones legales posteriores. Sin embargo, el proyecto del peronismo presenta algunas características que ponen de manifiesto sus divergencias con la UCR. Se asignan responsabilidades al Estado respecto del financiamiento educativo: “Planifica y realiza la

gestión presupuestaria” (Art. 77 Inc. d) “Rinde cuentas de los gastos propios del Estado y los coparticipados” (Art. 77 Inc. f). “Reparte equitativamente cargas financieras” (Art. 77 Inc. h ). De este modo, la norma define criterios generales que enmarcan las disposiciones futuras, mientras que en el caso del Oficialismo, la remisión a normativas futuras resulta ambigua.

Las principales divergencias entre el proyecto del PJ y el del Oficialismo se encuentran entonces en la apelación a significantes vinculados a la matriz discursiva Justicialista, la referencia a la Nación –expresada no sólo en principios abstractos, sino también en disposiciones concretas referidas al proceso de transferencia de servicios– la ausencia de definiciones explícitas en torno a la principalidad o subsidiariedad del Estado y la inclusión de la enseñanza religiosa en la educación pública.

Por otra parte, la estructura del sistema educativo, la definición general del gobierno de la educación y la remisión a normativa futura para el financiamiento educativo representan aspectos convergentes entre ambos textos. Sin embargo, en el proyecto del PJ se establece la unidad de la Educación Técnica en los diferentes niveles del sistema, se crea un órgano colegiado por nivel –que asume funciones ejecutivas- y se disponen instancias de control de la gestión presupuestaria, elementos que no están presentes en el proyecto oficial.

#### b) El proyecto de la Democracia Cristiana

Como en los otros proyectos, las disposiciones fundamentales del texto elaborado por la Democracia Cristiana incluyen los principios constitucionales y otros derivados de su propia matriz discursiva. Entre ellos pueden destacarse la Subsidiariedad del Estado y la integración de los valores religiosos y morales. En cuanto a los ejes de análisis, el proyecto presenta las siguientes características:

- El rol del Estado: Tal como se explicitó en el análisis del proyecto de la UCR el Estado asume en el texto democristiano un rol subsidiario y la responsabilidad educativa principal se asigna a la familia.

- La Enseñanza Religiosa: En diversos artículos del proyecto se garantiza la enseñanza religiosa o moral en las escuelas oficiales. Por otra parte la Democracia Cristiana incorpora a su propuesta una serie de emisiones que resaltan los valores religiosos, enfatizando no sólo la formulación de lineamientos o principios políticos de su propuesta, sino definiendo los mecanismos que hacen posible su concreción. En ese sentido el discurso incluye, como se verá más adelante, disposiciones respecto de la provisión presupuestaria para la educación privada y las condiciones pedagógicas y horarias de la enseñanza religiosa, equiparables a la de las demás disciplinas del currículum escolar, etc.
- Unidad e Identidad Nacional: Las referencias a la unidad nacional son escasas en el texto y resultan convergentes con la formulación del Ejecutivo. Se establece entre los fines de la educación “la consolidación de la sociedad democrática y pluralista, que asegure la unidad nacional y la integración latinoamericana, con apertura universal” (Art. 3 Inc. b).
- El Sistema Educativo: El proyecto diseña una estructura del sistema muy similar a la de los otros partidos, con los niveles de enseñanza vigentes al momento de sancionar la ley. Sin embargo, establece propuestas alternativas que pueden implementarse como experiencia piloto. Particularmente se explicitan “estructuras alternativas” que consisten en “a) Unificar el Nivel Primario y el Ciclo Básico del Secundario, b) Unificar el último Ciclo del Nivel Primario con el Ciclo Básico del Secundario y c) Reducir a cinco años el Nivel Primario y extender a cuatro el Ciclo Básico del Nivel Secundario” (Art. 31). En general, puede observarse una convergencia con el texto del Poder Ejecutivo y una mayor “flexibilidad” en la estructura del sistema, que lo aproxima a la estructura asumirá el sistema a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993.
- El Gobierno de la Educación: Asigna funciones ejecutivas al Ministerio de Educación y crea Órganos Colegiados de carácter consultivo: la Asamblea Provincial de Educación, los Consejos de Nivel,

Modalidad y Gestión, los Consejos Educativos Regionales y los Consejos Escolares. La creación de los Consejos de Educación por Niveles, Modalidades y Gestión –figura convergente con el texto del Justicialismo– amplía las funciones consultivas incorporando algunas de carácter ejecutivo –por ejemplo: “Ejercer la conducción y orientación de los servicios educativos” o “Reglamentar el funcionamiento de los Centros de Enseñanza”. Esta convergencia con el Justicialismo en el diseño de un órgano colegiado vinculado a la administración de cada nivel de enseñanza con funciones ejecutivas, constituye uno de los aspectos que permiten articular los discursos de la Oposición y profundizar el antagonismo durante el debate de la ley.

- Financiamiento del Sistema: En cuanto al régimen financiero propuesto por la Democracia Cristiana, el texto regula este aspecto a través de los siguientes criterios: “Coparticipación del Gobierno Provincial, los Gobiernos Municipales y la comunidad”. Se aseguran la “gratuidad, asistencialidad para los alumnos provenientes de hogares con escasos recursos, crecimiento cuantitativo y cualitativo de los servicios y su extensión en los niveles de obligatoriedad, dotación de infraestructura y equipamiento y provisión de aportes financieros a los centros educativos de gestión privada que no persiguen fines de lucro” (Art. 77). Posteriormente se establece la participación del Estado, la Comunidad y otras fuentes de financiación, se proponen algunos mecanismos como Convenios de Cooperación y por el Art. 82 se garantiza “la contribución del Estado al sostenimiento de los Centros de Enseñanza de gestión privada adscriptos ... determinando su aporte en relación inversa al monto de los aranceles que dichos establecimientos perciban...alcanzando el 100% cuando el total de los aranceles no supere el 50% del total de las remuneraciones y aportes patronales previsionales del personal”. Se establece la remisión a normativa futura para definir el otorgamiento de contribuciones provinciales para la educación Municipal.

Como puede observarse, la propuesta de la Democracia Cristiana presenta fuertes convergencias discursivas con el Justicialismo en cuanto al lugar de la Enseñanza Religiosa, aunque difiere en el lugar asignado a

los valores Nacionales. Por otra parte la definición de órganos colegiados destinados a la gestión de los niveles del sistema y la inclusión de funciones ejecutivas para estos Consejos, constituye un aspecto convergente con el Peronismo. En cuanto al Financiamiento, la estrecha relación entre la Democracia Cristiana y la Iglesia Católica —que cuenta con un desarrollo importante en la oferta educativa privada— se orienta a garantizar mediante la ley, el aporte estatal a sus instituciones. En lo referido a la Estructura del Sistema, las convergencias son amplias, aunque se observa una mayor flexibilidad que en el caso del Oficialismo y el Partido Justicialista.

### c) El proyecto de la UCD

De todos los proyectos de ley que tomaron estado parlamentario, el texto del Liberalismo presenta mayores divergencias discursivas respecto del proyecto oficial, así como con los textos de los otros partidos de la oposición. En los Títulos I y II del proyecto, se establecen los Fines de la Educación y las Disposiciones Generales de la Ley. Un análisis de estos fundamentos permite identificar algunos términos convergentes con el discurso educativo de la Reforma tales como: “afirmación de la personalidad”, “ejercicio responsable de la libertad”, “obligatoriedad y gratuidad”, “derecho a la educación”, “igualdad de oportunidades”, “libertad de enseñanza”, etc. Las divergencias más importantes que se encuentran en el texto son: “el desarrollo de la iniciativa individual”, “el amor al trabajo y al orden, la economía y el ahorro”, la relevancia de “la estructura del empleo” para definir la oferta educativa y la “evaluación de los centros escolares” articulada a la distribución presupuestaria. Todos estos términos se vinculan a las perspectivas neoliberales en el campo de las políticas educativas. En cuanto a los ejes analizados en los otros proyectos pueden destacarse las siguientes características del texto legal propuesto:

- El rol del Estado: En el proyecto no se hacen referencias explícitas sobre la principalidad o subsidiariedad del Estado. A lo largo del texto, sólo en dos artículos se menciona al Estado. “Todos los

habitantes de la provincia tienen derecho a recibir educación y el Estado debe proporcionar una educación básica” (Art. 2º Inc. 1) y “El estudio es deber social de los ciudadanos y el Estado lo protege haciéndolo compatible con el cumplimiento de los otros deberes” (Art. 2 Inc. 3). En este aspecto se manifiesta una de las mayores divergencias con el discurso de los demás bloques legislativos. Mientras el Radicalismo establecía la principalidad del Estado y la Democracia Cristiana la subsidiariedad, el Justicialismo y la UCD no explicitan ninguna de estas opciones. Sin embargo, en el texto del Peronismo, además de establecerse la responsabilidad educativa compartida del Estado y la Sociedad, se disponen una serie de definiciones referidas a la función educativa obligatoria del Estado. De igual modo, la Democracia Cristiana, que explicita su opción por la subsidiariedad, establece regulaciones normativas de la función educativa estatal. En el proyecto de la UCD el término “Estado” está prácticamente ausente del discurso y la única referencia importante es la obligación estatal de ofrecer una educación básica.

- La Enseñanza Religiosa: No explicita disposiciones respecto de la enseñanza religiosa; sólo se establece “la libertad de elegir la educación de sus hijos y la libertad de crear establecimientos de enseñanza conforme a sus creencias y convicciones”. Si bien en el texto se mencionan las convicciones y creencias —al igual que en el proyecto de la UCR— no se hacen referencias explícitas respecto de la educación religiosa.
- Unidad e Identidad Nacional: Con relación a este principio, el texto del proyecto dispone “el fortalecimiento de la unidad nacional” (Art. 3) e incluye entre los valores que la escuela debe promover el “amor a la patria, a la familia, a la humanidad y a sus benefactores”. (Art. 9 Inc. 5) Como puede apreciarse, en el discurso del liberalismo el lugar de la Nación no adquiere la centralidad que posee en el proyecto peronista y los valores de la nacionalidad son promovidos junto a otros valores fundamentales.

- El Sistema Educativo: Se dispone una reforma estructural del sistema educativo, que queda conformado por los siguientes niveles: "Inicial, Básico, Medio, Especial, Privado, Superior No Universitario y Superior Universitario" (Artic. 12º). La Educación Básica se amplía a nueve años de duración y a partir del nivel Medio, que queda dividido en "Bachillerato" y "Formación Técnica", se configura una fuerte división entre dos redes de escolaridad: una vinculada a la formación humanística y otra a la formación profesional. La propuesta culmina con la creación de una Universidad Laboral – que tiene como finalidad "preparar a los especialistas en los diferentes oficios que requiera la provincia y el país, además de completar su formación integral" (Art. 48 Inc.1).
- El Gobierno de la Educación: La propuesta de gobierno de la educación diseñada por la UCD presenta fuertes divergencias con los otros proyectos. El liberalismo dispone la desaparición del Ministerio de Educación y propone la creación del Consejo General de Educación como órgano de ejecución de las políticas educativas. Además se diseñan otras instancias colegiadas los Consejos Particulares por nivel, los Consejos de Administración, la Supervisión (formada por inspectores con cargos concursados) y algunas Direcciones dependientes del Consejo General. En este sentido, el proyecto de la UCD presenta una propuesta divergente con respecto a los demás partidos, en la que explícitamente se asignan funciones ejecutivas a los organismos colegiados de gobierno.
- Financiamiento del Sistema: El proyecto articula meritocracia, excelencia y calidad. Se establecen diversos mecanismos para garantizar la excelencia, particularmente un sistema de valoración del rendimiento que "tendrá en cuenta tanto el aprovechamiento del alumno como la acción de los centros educativos". Pero además de enfatizar la evaluación del sistema –que por otra parte es un componente de las demás propuestas de ley– dispone la "categorización de los centros de acuerdo a la valoración del rendimiento" y vincula esta categorización a los criterios de asignación de recursos. Entre las funciones del Consejo General de Educación se enuncia "Con-

trolar que exista relación entre el presupuesto calculado por cada centro, su número de alumnos y la categorización por rendimiento educativo". De este modo, el presupuesto educativo estaría distribuido según criterios de "calidad" y "rendimiento". Además, el sistema de Financiamiento Educativo diseñado por la UCD establece la creación de un "Tesoro Común para la Educación" y de un "Fondo de Crédito Educativo". Las instituciones de gestión privada participan del Tesoro Común para la Educación a través de un procedimiento especial diseñado en la ley: "el Consejo General de Educación calculará el costo por alumno y en base a la población escolar de cada centro otorgará el subsidio que resulte de restar de la suma total, el resultado que arroje la suma de los aranceles que perciba cada uno de ellos" (Art. 92). De este modo, entre los criterios de distribución presupuestaria para las instituciones de gestión privada no se establecen requisitos de "calidad", como se dispone para las oficiales.

En síntesis, la propuesta de la Unión de Centro Democrático se caracteriza por sus divergencias respecto del Oficialismo, así como de los demás partidos de la Oposición. Estas diferencias se encuentran tanto en las fundamentaciones como en las disposiciones operativas de la norma y pueden caracterizarse como sigue: ausencia de referencias al Estado en el texto del proyecto, defensa de la libertad de enseñanza sin hacer referencias a la educación religiosa, reestructuración del Sistema con fuerte diferenciación entre la educación humanística y la técnica, desaparición del Ministerio de Educación y creación de un Consejo General de carácter ejecutivo, diseño de un sistema de financiamiento educativo apoyado en criterios de distribución meritocrática –explícita sólo para los Centros Estatales- y de costo educativo por alumno –para los Centros Privados.

Esta descripción de los proyectos, permite advertir que las convergencias entre los textos de la Oposición son escasas, sólo puede destacarse la Subsidiariedad del Estado (que no se encuentra explicitada en todas las propuestas), la libertad de enseñanza (que asume significados diferen-

tes entre diversos sectores de la oposición), la presencia de Organos Colegiados de Gobierno con alguna función consultiva y/o ejecutiva. Por otra parte se han identificado algunas convergencias entre los proyectos de la Oposición y la propuesta Oficial, la más importante es la Estructura del Sistema Educativo que en todos los proyectos era similar, aunque la DC flexibiliza el diseño de la estructura proponiendo alternativas diversas para su transformación y la UCD que diseña una estructura convergente con la que se dispondría luego a nivel nacional con la sanción de la Ley Federal de Educación, aunque con un carácter fuertemente selectivo entre la orientación humanística y la profesional. Sin embargo, en el debate parlamentario, los aspectos divergentes del discurso de cada bloque tienden a diluirse y los partidos de Oposición logran construir una estrategia discursiva basada en el antagonismo. Por otra parte, el Radicalismo mantiene una "lógica de mayorías" y luego de haber producido los "consensos" en el seno de la Comisión de Educación, no se intentan acuerdos con los bloques opositores. La propuesta se legitima por mayoría parlamentaria y la oposición sólo expresa sus argumentaciones antagónicas.

### 3.2.3. El debate parlamentario: la construcción del antagonismo

El análisis de los proyectos de ley de educación del OFICIALISMO y la OPOSICIÓN pone de manifiesto la gran heterogeneidad de propuestas que configuraban el escenario político-educativo provincial en los noventa. En este sentido, se ha afirmado la presencia de divergencias importantes en el discurso educativo de los distintos partidos. Probablemente la Subsidiariedad del Estado haya sido la convergencia más fuerte entre los partidos opositores, aunque no es un principio explícito en los textos de los tres partidos que conformaban la oposición parlamentaria.

¿Cuáles son los elementos que definen la identidad de estos partidos en tanto que OPOSICIÓN al proyecto del Poder Ejecutivo Provincial?  
¿Resulta tan significativa su apelación directa o indirecta al Principio de Subsidiariedad del Estado como para constituirlos en un sector con identidad propia?

Un análisis de los debates parlamentarios permite responder provisoriamente estos interrogantes. La identidad de los partidos opositores no se constituye a partir de una serie de rasgos "esenciales" -como el lugar que ocupaban en el escenario político, su posición minoritaria en la composición de fuerzas del Parlamento, o la proximidad ideológico-política de sus propuestas. La identidad como OPOSICIÓN es el resultado de un proceso de "articulación" discursiva, que diluyó sus diferencias.

Si se conciben las identidades sociales como "articulaciones precarias de múltiples polos de identificación relativamente estables, pero nunca fijos" (BUENFIL 1994 p.13), puede afirmarse que es precisamente en el espacio del debate parlamentario, donde los partidos de oposición logran construir discursivamente una identidad conformándose como el polo antagónico al Radicalismo. Por antagonismo se entiende "el vínculo que se establece entre dos subjetividades que se niegan recíprocamente" (BUENFIL 1994 p.19).

El bloque de la UCR apoya el proyecto del Ejecutivo y sostiene una serie de principios que conforman el discurso inicial de la Reforma y se vinculan a posiciones políticas liberal-democráticas y socialdemócratas en el campo educativo: la principalidad del Estado, la ausencia de dogmatismos, el pluralismo y la distribución democrática del conocimiento.

La Oposición, por el contrario destaca en sus argumentaciones principios ligados a las propuestas de la Iglesia Católica y a perspectivas Neoliberales: la subsidiariedad del Estado, la presencia del componente religioso y moral (fuertemente articulados en este discurso educativo), el antidogmatismo concebido como "dogma" y el cuestionamiento a los mecanismos democráticos de distribución del conocimiento escolar.

#### a) La Principalidad/Subsidiariedad del Estado

Cuando se analizaron las modificaciones en el componente democrático social del discurso de la REC y cuando se describieron los proyectos de la oposición, se presentó la tensión entre Principalidad y Subsidiariedad del Estado y se destacó la posición de cada uno de los partidos respecto

a este tema. Interesa abordar el debate para profundizar la posición del bloque Radical con relación a esta tensión. La defensa de la Principalidad se realizó a partir de la siguiente argumentación:

Sr Gioda : "La Unión Cívica Radical propuso su política educativa a partir del concepto que la educación es, al mismo tiempo que difusión pública, un servicio social y siendo así, los poderes públicos tienen, como cometido prioritario la obligación de promover su desarrollo y en todos sus niveles modalidades, convirtiendo en hechos reales el principio democrático de la igualdad de oportunidades. Entonces y en razón del carácter de servicio social que reviste la educación pública, el Estado debe asegurar su prestación de manera continua, regular y para todos y teniendo en consideración el principio constitucional de la libertad de enseñanza y la configuración plural de la sociedad argentina acompañar la que imparta la actividad privada, resguardando que no se desnaturalice la finalidad de la educación y teniendo en cuenta que es un derecho vital del hombre... Desarrollamos los preceptos constitucionales y nuestros propios principios y entonces aparece el Estado como principal responsable de que el sistema se desarrolle y que la educación llegue a todos, en un marco de libertad y de igualdad de oportunidades, pero con la reafirmación clara que es la familia el agente natural y primario de la educación y marcando igualmente la responsabilidad de la comunidad" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1991).

El Radicalismo apeló a un argumento recurrente en el histórico debate sobre el tema: la educación es entendida como bien público y social y por ende el Estado tiene la obligación de garantizarla. La Oposición, que en términos generales proponía una función subsidiaria para el Estado, partió de caracterizar la Principalidad como una "concepción decimonónica" justificada históricamente por el proceso de consolidación del Estado Nacional:

Sr. Fernández: "Al Estado no le quitamos su lugar en la educación, pero no le adjudicamos el rol de Estado docente, concepción decimonónica que fue avalada para alfabetizar y crear conciencia nacional en millones de hijos de inmigrantes, para que pudieran acceder al gobierno a partir de 1916. Le reservamos al Estado el rol de facilitador, de garante, de promotor de la educación y que debe velar por ella. No es el Estado Docente el que hoy educa, no es el principal

educador. Es la comunidad entera, empezando por la familia, quien tiene el derecho y el deber de educar". (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1991).

Un elemento que interesa destacar en este análisis es la respuesta del Radicalismo a los argumentos esgrimidos por la Oposición. Este análisis permite reforzar la hipótesis de que la defensa de la Principalidad del Estado no estaba vinculada sólo a la tradición política del Radicalismo o a la continuidad en la formación discursiva propia de la REC. Uno de los significados asignados a la Principalidad en el debate es el fortalecimiento de la autonomía provincial frente a la posible transferencia de los servicios educativos nacionales.

Sr. Abecasis: "La principalidad del Estado no es decimonónica, 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 transpararle 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" (H.C. Diputados Diarios de Sesiones 1991).

Un análisis de este fragmento pone de manifiesto que si bien el discurso mantiene la cadena de significación que había constituido la REC (Prin-

cipalidad del Estado = Democracia = Derecho a la Educación por oponiéndole Autoritarismo = Subsidiariedad) en el contexto del debate se incluye un nuevo sentido a la Principalidad.

El enunciado referido a la transferencia de los servicios por parte del Estado Nacional y a su intención de reducir la transferencia de fondos a las provincias es asociado al principio de Subsidiariedad, es decir que la defensa de la Principalidad del Estado en el proyecto oficial implica también una estrategia de diferenciación del Gobierno Provincial respecto del Nacional, en el marco de las tensiones producidas por la transferencia.

La Principalidad del Estado no puede interpretarse únicamente como continuidad en el discurso de la Reforma. En primer lugar porque el análisis del mensaje de elevación y el articulado del proyecto permite relativizar dicha continuidad (recuérdense los cambios operados en el texto del Anteproyecto y el debilitamiento de los componentes del discurso educativo de la REC). En segundo lugar, porque el debate incorpora un nuevo significado a la red de significación propia de la Reforma: la Principalidad del Estado es concebida como un principio de diferenciación respecto de las orientaciones políticas nacionales.

La sanción de una legislación local y particularmente el papel que se asignara al Estado Provincial en esta norma, podía fortalecer o limitar la autonomía de la Provincia en la definición de las políticas educativas y probablemente el gobierno haya encontrado en la Principalidad un modo de fortalecer sus competencias.

### **b) Identidad Nacional, Tradición y Valores Religiosos**

Como se ha planteado en el apartado anterior, uno de los ejes que permitieron identificar las convergencias y divergencias entre los proyectos de Ley General de Educación, fue el lugar de los valores que constituyen la identidad nacional en los textos. Las posiciones eran divergentes; se observaron las referencias recurrentes sobre estos valores en el discurso Justicialista, una posición moderada en la UCD y la convergencia

discursiva entre la Democracia Cristiana y el Radicalismo, que hacían escasas referencias a este principio. El proyecto del Ejecutivo expresaba entre los fines de la educación provincial: "La conservación, promoción, creación y recreación de las expresiones culturales de la Provincia, en armonía con los valores de la cultura nacional y con apertura a la cultura universal" (Art.2, inc.f) A lo largo del debate parlamentario, la oposición esgrimirá un argumento determinante:

Sr. Luna: "Esta ley no hunde sus raíces en lo nacional por cuanto no desarrolla ni reafirma con transparencia el principio que establece que la cultura y la educación deben cimentar la identidad y la unidad nacional ..." (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1991).

Interesa destacar cuál es la significación que asume la "Identidad Nacional" en este discurso. Los debates re-editan una vieja discusión que se había desplegado en diversas oportunidades en la historia educativa de Córdoba. Silvia Roitenburd afirma que en el debate parlamentario del Proyecto de Ley Orgánica de Educación elaborado por Antonio Sobral en 1930, el Nacionalismo Católico Cordobés "actualiza la equivalencia entre civilización, valores morales y catolicismo...retomando las razones dogmáticas que fundan su oposición y que refieren a la tradición, que sería "lo inmutable" y a una concepción de "lo espiritual" que se articula, en forma excluyente a los propios valores" (ROITENBURD 1993 p.95). Más de sesenta años después, los sectores que se oponen al Proyecto de Ley General de Educación de la Provincial, continuarán desplegando una estrategia similar: en primer lugar vincularán "Identidad Nacional" a "Tradiciones", incluyendo entre ellas la "Religión".

Sr. Manzur: "Lo que desconoce es que la cultura es la forma en que los hombres se relacionan consigo mismo, entre sí por las formas creadas y con la trascendencia y con Dios, que es la totalidad de la vida de un pueblo, que se configura a lo largo de su historia, que incluye sus valores, su tradición, su religión, su forma de trabajar, su organización sociopolítica, sus proyectos, sus expresiones artísticas y folklóricas, su conocimiento y todo aquel que cercene alguna de esas normas esenciales, en cierta medida atenta contra la tolerancia y el necesario pluralismo". (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1991).

A través de este argumento, el legislador define la cultura y enumera sus diversos componentes -incluyendo los valores religiosos-. Pero la estrategia de la Oposición no se conformará con que dichos valores sean incluidos entre las manifestaciones de la cultura, sino que los presentará como "inmutables" y "absolutos", ubicándolos por encima de la propia libertad de los sujetos.

Sr. Carducci : "Hay que cimentar la independencia, pero esto hay que hacerlo en la búsqueda y la prosecución de una tradición espiritual trascendente, esta trascendencia del espíritu no es una mera elaboración teórica; es algo en lo cual se fundamenta toda nuestra cultura, que hace a nuestra concepción religiosa. Este sentido trascendente del hombre está por encima de su propia libertad...La Constitución habla de algo perenne, ya que no se educa para un momento, para resolver una instancia, sino para realizar a un hombre para siempre. Ese es el fin. El fin es inmóvil y absoluto, aunque dinámico en su totalidad". (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1991).

El sentido de la "educación integral", que es un significante común en el discurso de ambos sectores antagónicos, difiere para uno u otro sector. El Radicalismo entiende que una educación integral debe conjugar las distintas dimensiones de la vida humana, incluyendo la trascendencia según las propias convicciones. Pero para la Oposición "integral" implica "total" y la totalidad es "absoluta e inmutable".

Sr. Carducci : "El proyecto que tratamos de ley de educación asigna un sentido inmanente a los objetivos, es decir, nos habla de objetivos seccionados, culturales, sociales, objetivos históricos, políticos...nos habla de que el hombre se debe realizar en todos esos campos, pero esto se parece peligrosamente no al conocimiento real y a la formación, sino a la información que un hombre debe tener de todo. Esto desarma el todo. (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1991).

Desde el discurso opositor, la negativa a definir valores absolutos será significada como "ausencia de valores". Este discurso va conformando una cadena de significación que refleja una posición dogmática en la que todo valor que se oponga al propio es desconocido como tal.

Sr. Gaviglio: "Esta ausencia de valores que campea todo el proyecto de ley es de gravedad absoluta...La neutralidad moral en la escuela es una hipocresía occidental y creo que este agnosticismo burgués fue el verdadero caldo de cultivo del totalitarismo, porque el Laissez faire fue llevado al campo de la cultura, confundió tolerancia con neutralidad y creó un inmenso vacío, al abstenerse de tomar posiciones firmes ante lo verdadero y lo falso, lo bueno y lo malo y evitar la discusión sobre los valores últimos de la vida...Entendemos que el hombre no puede vivir sin un sistema absoluto de valores..." (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1991).

Siguiendo este argumento, la Oposición terminará cuestionando el componente pedagógico de la Reforma. Sus criterios para elaborar la propuesta curricular: los enfoques pedagógico-didácticos, la selección de contenidos y las propuestas metodológicas elaboradas. En un proyecto de Comunicación que presentaron los Diputados de la Democracia Cristiana, Sres. Fernández y Manzur, se expresaba:

"Nuestra escuela está empeñada en una visión reduccionista o unidimensional del hombre, limitada a los aspectos biológicos y sociales, con ausencia de valores éticos y desconocimiento de la dimensión trascendente de la persona. Hay una sobrevaloración del enfoque científico-tecnológico que sigue privilegiando lo intelectual, como únicos criterios para la selección de contenidos, para la organización de las currículas y para determinar la metodología a utilizarse. Un ejemplo de ello lo constituye el documento destinado a los docentes de nivel primario y la modalidad especial denominado "El Diseño Curricular". (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1991).

De este modo, se construirá una cadena de equivalencias que vinculará los significantes Identidad Nacional = Valores Religiosos = Valores Éticos = Valores Absolutos, para cuestionar la propuesta pedagógica de la Reforma, considerándola contraria a la "educación integral", porque no promueve esos valores.

Sr. Luna: "Este proyecto es un modelo de antidogma, donde todo se funda en un supuesto científicismo y el modo más claro es la pretendida manera de evitar toda supuesta discriminación...La adhesión a

críticas, a corrientes pedagógicas de moda, plagó el texto legal de un verbalismo cacofónico, de palabras grandilocuentes carentes de jerarquía jurídica...No quisiera estar en el cuerpo del jurista que tenga que interpretar el artículo 1º, cuando habla de que el Estado garantizará la equidad en los servicios educativos...y ofrecerá una educación que asegure la democrática distribución de los conocimientos personal y socialmente relevantes" (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1991).

Si en la cadena anterior se articulaban "Cientificismo = Aspectos Intelectuales, Biológicos y Sociales" en oposición a "Valores Éticos = Valores Religiosos", los significantes de esta nueva cadena se articulan a la anterior, para descalificar la propuesta pedagógica de la Reforma. Esta nueva cadena vincula "Cientificismo = No-discriminación = Antidogmatismo = Corrientes Pedagógicas = Verbalismo Cacofónico = Distribución Democrática del Conocimiento", negando la posibilidad de que el conocimiento pueda ser distribuido en forma democrática.

Sr. Conzanzo: "¿Cómo se realizaría una distribución democrática? Pensemos que dando a todos igual cantidad de lo mismo. Pero he aquí que hasta este momento los conocimientos no son cosas...por lo tanto su distribución es imposible y menos aún su democrática distribución..." (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1991).

La estrategia discursiva permite articular diversas posiciones en el discurso opositor, que constituyen su identidad. El primer antagonismo se evidenciaba en el Justicialismo —que destacaba en su proyecto la relevancia de la "Identidad Nacional", pero al hacer equivaler "Identidad Nacional" a "Valores religiosos", la Democracia Cristiana refuerza el argumento peronista y al ligar "Valores Religiosos" a "Educación Integral" se inicia el antagonismo en la pedagógico que culminará cuestionando el sobredimensionamiento intelectual de la propuesta su "neutralidad moral" hasta alcanzar el principio de distribución democrática del conocimiento.

#### 4. Una reconstrucción del "sentido" de la Reforma Educativa de Córdoba, a partir del corpus analizado

El discurso de la Reforma Educativa de Córdoba se inscribe en el marco del "encantamiento democrático". La transición a la democracia estuvo caracterizada por un diagnóstico que ubicó a la cultura política autoritaria como la causa central de la crisis social y educativa. Este diagnóstico sobrestimó el lugar del autoritarismo en la conformación de la crisis societal, ocultó el derrumbe del Estado que se había iniciado a mediados de los 70' en la Argentina y generó una respuesta reduccionista a la crisis: la revisión de las medidas adoptadas por el régimen militar en las distintas áreas del gobierno garantizarían la democratización y permitiría superarla.

En el campo educativo, el diagnóstico nacional se reprodujo en la provincia. La Reforma Educativa de Córdoba construyó un discurso educativo que partía de la oposición entre Autoritarismo y Democracia y que reducía las respuestas a la crisis del sistema en su democratización. En el significante "democracia" se condensaban los principales componentes del discurso educativo de la Reforma.

La democracia enunciada en los documentos de la Reforma integraba una significación liberal y otra social. Incluía un componente programático —centrado en la acción del Estado orientada a superar los problemas del sistema— y un componente participativo —que implicaba la integración de la comunidad en el gobierno de la educación y en la elaboración de proyectos pedagógicos.

Por otra parte, el discurso de la Reforma articuló el discurso político-programático con fragmentos del discurso pedagógico, para legitimar los cambios propuestos. Para construir este discurso se recuperaron los desarrollos de la investigación educativa en los ochenta, particularmente una línea de trabajos que se dirigieron a estudiar las problemáticas de la segmentación, la diferenciación y la discriminación educativas, defi-

niendo a la democracia como la ruptura del monopolio educativo en manos de sectores minoritarios de la sociedad.

Las respuestas a la crisis fueron limitadas: se priorizó la expansión del sistema, la ampliación de su cobertura, particularmente la alfabetización de adultos, la educación rural y la implementación de planes asistenciales para los sectores más desfavorecidos (PAICOR). En lo pedagógico, el Estado Provincial concentró sus acciones en el diseño de nuevas propuestas curriculares que actualizaron los contenidos y los enfoques metodológicos.

Sin embargo, la voluntad política del gobierno fue débil en algunos aspectos del programa diseñado: la imposibilidad de efectuar la descentralización de los servicios educativos y de implementar un sistema de gobierno participativo evidencian esta debilidad.

La llegada del Justicialismo al gobierno nacional, los conflictos generados por la transferencia de los servicios educativos a las provincias y la inminente sanción de una Ley Educativa Federal, pusieron a Córdoba en una situación particular: era necesario afianzar la autonomía provincial, la sanción de la Ley General de Educación de la Provincia puede interpretarse como una estrategia para alcanzar este objetivo.

El diagnóstico que enmarcó la sanción de esta ley, difiere fuertemente del elaborado al iniciar el período: la tensión Autoritarismo-Democracia, aunque presente, no constituye el eje central del debate y se advierte un debilitamiento de algunos componentes del discurso educativo de la Reforma.

Por otra parte, las propuestas de la Oposición mantienen fuertes divergencias entre sí y respecto del proyecto oficial. 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". El análisis del proceso de elaboración y sanción de la Ley General de Educación relativiza esta

afirmación en el ámbito de las políticas educativas provinciales. La lógica de producción del discurso legal continuó centrada en la mayoría partidaria. Tanto el Radicalismo como la Oposición mantuvieron en sus proyectos las propuestas originarias que habían elaborado al iniciarse el período. Las convergencias discursivas entre todos los bloques fueron escasas y si bien el Congreso Pedagógico y la Constitución Provincial fueron concebidas por todos los sectores como instancias de consenso, la apelación a ambas tuvo la intención de legitimar la propia propuesta, más que de encontrar espacios de concertación.

El Radicalismo enfrentó fuertes dificultades para constituir una propuesta hegemónica. La Oposición logró articular sus discursos en torno a la defensa del rol subsidiario del estado, la principalidad de la familia y la consolidación de la identidad nacional y sus tradiciones — particularmente la Católica—. Los sectores vinculados a la tradición del Nacionalismo Católico Cordobés lograron que los componentes discursivos divergentes de la Oposición se diluyeran articulándolos en una cadena de significación particular, que terminó cuestionando el proyecto pedagógico de la Reforma.

Esta lógica política de mayorías consolidó la legitimidad del Radicalismo —basada en su triunfo electoral— para defender la principalidad del Estado, pluralismo, ausencia de dogmatismos, laicidad, distribución democrática del conocimiento, etc.

Sin embargo, el análisis del corpus pone de manifiesto el debilitamiento de algunos componentes del discurso de la REC y la existencia de espacios de negociación con la Oposición que disminuyeron las posibilidades del Radicalismo de mantener su propuesta originaria. Producida la negociación, la estrategia de la Oposición profundizará las diferencias y denunciará la "superficialidad" de los cambios operados en el proyecto.

El Oficialismo mantendrá en el recinto la lógica de mayorías, incluso en torno a temas que no evidencian fuertes antagonismos con la Oposición y que —de haber logrado consenso— hubieran enriquecido el proyecto original.

Los principios y fundamentos de la Ley expresan los principales componentes del discurso educativo de la REC y en ese sentido manifiestan una continuidad en la formación discursiva construida desde la recuperación democrática. Sin embargo, las decisiones operativas de la norma -particularmente las formas de gobierno del sistema educativo, la descentralización, la participación de la sociedad en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas, representan una ruptura frente al discurso originario. A ello se suma el vaciamiento normativo y la ambigüedad de la ley respecto de algunos temas centrales que terminan por sugerir una continuidad aparente de la formación discursiva de la política educativa provincial. Los nudos más relevantes en la formación discursiva originaria de la REC continúan presentes en los debates y en el texto legal, sin embargo su significación ha cambiado. La reforma se fortalece como retórica pero las nuevas condiciones de producción del discurso producen una reducción de su capacidad transformadora.

El papel del discurso legal en este proceso se halla fuertemente vinculado a la tensión entre el gobierno nacional y el provincial. La ley viene a institucionalizar un proyecto político educativo iniciado con anterioridad, que ha visto debilitado algunos de sus componentes discursivos democráticos. Sin embargo su eficacia política parece estar vinculada a la intención de conservar para la provincia, márgenes de autonomía respecto de la jurisdicción nacional.

Pero por otro lado, el discurso legal también se inserta en las disputas entre los sectores ligados a la Iglesia Católica, los sectores Neoliberales y el Radicalismo que -al interior del campo Liberal-Democrático- ha modificado sus posiciones como consecuencia de la consolidación de la nueva matriz societal de mercado. Las históricas contradicciones entre liberales y católicos, que signarán los debates políticos nacionales y que en la provincia adquirirán rasgos particulares -por la consolidación del Nacionalismo Católico Cordobés- se manifestarán nuevamente en el escenario político educativo.

## III

### El discurso educativo de la Transformación Cualitativa de Córdoba

En el capítulo anterior, se identificaron los principales componentes del discurso educativo de la Reforma Educacional de Córdoba (1984-1995) y se analizaron las transformaciones operadas en la formación discursiva propia de la política educativa provincial a lo largo de ese período. En el presente capítulo, se estudiará el discurso educativo de la Transformación Cualitativa del Sistema Educativo de Córdoba (1995-1998). Una primera aproximación a los documentos producidos por el gobierno provincial en el marco de ambas reformas, evidencia un contraste significativo en sus formulaciones discursivas. Mientras la REC produjo un discurso que articuló los valores de la democracia con conceptualizaciones y enfoques provenientes del campo educativo, la TCC parece carecer de ese tipo de discurso.

Esta "ausencia" de discursos político-pedagógicos no es absoluta, el Estado Provincial produjo una serie de documentos que contienen fundamentos, objetivos y acciones de la TCC. La mayor parte de ellos están referidos al proceso de transformación curricular, se trata de los "Diseños Curriculares" para cada nivel del sistema. Sin embargo, la presencia de formulaciones pedagógicas en los textos es escasa, varía de

un documento a otro y se encuentra vinculada estrechamente a la posición del gobierno y de los otros actores al interior del campo político.<sup>1</sup>

Con el objeto de estudiar las transformaciones operadas en la formación discursiva, se procederá a reconstruir las condiciones de producción del nuevo discurso, para luego analizar los documentos oficiales, identificando sus principales componentes, así como sus continuidades y rupturas respecto al discurso de la reforma anterior. Dicha estrategia permitirá describir el discurso educativo de la TCC y a la vez indagar sus transformaciones a lo largo del período estudiado.

## 1. Las condiciones de producción del discurso educativo de la TCC

La caracterización del escenario de producción del nuevo discurso educativo, se realiza a partir de dos ejes: la situación política del período – signada por la “emergencia económica” y la consolidación de la “delegación” en el ejercicio del poder del Estado Provincial– y las regulaciones nacionales del sistema educativo de Córdoba –que se producen a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, las normativas derivadas del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación.

“Emergencia” y “delegación” constituyen dos rasgos distintivos del escenario político en el que se produce el nuevo discurso educativo; ambos configuran dos caras de un mismo proceso. Los efectos de la crisis económico-financiera del Estado Provincial tuvieron como consecuencia una erosión de la gobernabilidad, que culminó con la asunción anticipa-

1. Los documentos en los que se exponen los lineamientos de la política educativa provincial son los siguientes: "Propuesta Curricular para el III Ciclo"(1995) y "Construyendo la Transformación Cualitativa de Córdoba" (1996). Ambos serán analizados en este apartado. El resto de los documentos oficiales consituyen "Diseños Curriculares", que carecen de fundamentaciones de este tipo o reproducen las de los anteriores.

da de una nueva gestión. Este proceso operó en gran medida como justificación del programa de gobierno y la delegación se constituyó en el procedimiento que brindó eficacia política a sus acciones. La secuencia *emergencia económica – crisis de gobernabilidad – asunción anticipada del gobierno – delegación*, permite caracterizar los diferentes momentos del proceso político iniciado a fines de 1995 y que se extiende hasta 1998.

En el sector educativo, la reforma provincial tendrá como contexto la implementación de la Transformación Educativa Nacional. Pese a que la retórica oficial apeló recurrentemente al fortalecimiento de la autonomía jurisdiccional en la definición de su proyecto educativo, las regulaciones nacionales constituirán el marco de referencia de la reforma cordobesa. Probablemente, las características particulares del contexto político provincial, el estilo de gestión del nuevo gobierno y la propia apelación a la “autonomía” con el objeto de legitimar el modelo educativo de Córdoba, dificulten la mirada sobre las complejas relaciones entre la reforma provincial y la nacional.

### 1.1. El escenario político de la reforma: “emergencia” y “delegación”

Las condiciones de producción del discurso educativo en esta nueva etapa, están signadas por una profunda crisis económica del sector público, el diseño de políticas de ajuste estructural, orientadas a salir de la emergencia y la puesta en marcha de una segunda etapa de la Reforma del Estado Nacional, que tuvo un fuerte impacto en la situación económica de las provincias.

En diciembre de 1994, se produjo la devaluación de la moneda mexicana. Los efectos globales de esta medida, generaron una situación de profunda crisis económico financiera en los países latinoamericanos y en particular en la Argentina, que fue denominada “crisis del tequila” o “efecto tequila”. Como consecuencia de esta crisis, se produjo una brusca salida de capitales –con la consiguiente disminución del crecimiento económico que se había observado desde la implementación del

Plan de Convertibilidad, y un incremento del déficit fiscal (GARCIA DELGADO, 1999). Estos procesos impactaron profundamente y con gran celeridad en el sector público provincial. A principios de 1995, se suspendió el pago de salarios a los empleados públicos y de deudas a los proveedores estatales.

Como consecuencia de esta crisis, se generó un clima de profundo descontento social y fuerte oposición al gobierno del Dr. Eduardo Angeloz. Luego de frustrados intentos de conseguir recursos para la provincia en el ámbito nacional o de alcanzar algún financiamiento externo que permitiera aliviar la situación, la crisis de gobernabilidad se hizo cada vez más evidente. En julio de 1995, en un contexto de movilizaciones y reclamo de diversos sectores de la sociedad, se decidió la asunción anticipada del Gobernador electo Dr. Ramón Mestre.

Tal como se expresó más arriba, la confluencia de estos momentos: emergencia económica - crisis de gobernabilidad - asunción anticipada de una nueva gestión con amplio apoyo electoral (superior al 50% de los votos) configuró un escenario político que contribuyó a potenciar la legitimidad del nuevo gobierno; al procedimiento democrático de elección, se sumaron otros factores que potenciaron su legitimidad: en primer lugar el apoyo masivo del electorado y posteriormente la esperanza de que se encontraran alternativas de resolución de la crisis.

Consecuentemente, la gestión entrante estableció como su objetivo inicial el logro del equilibrio fiscal. Para ello elevó a la Legislatura un proyecto de "Ley Emergencia Económica" (Ley N° 8472) cuyo texto dispone entre otras medidas, un recorte salarial para los agentes públicos, el congelamiento de las vacantes en la administración estatal y la emisión de bonos para la cancelación de deudas del Estado Provincial.

La norma constituye una herramienta que posibilitó la recuperación de la gobernabilidad perdida y la consolidación de la legitimidad estatal. En este trabajo, no se realizará un análisis detallado del texto legal, sin embargo interesa destacar dos elementos que permiten comprender su relevancia para la comprensión del escenario político del período y de

su impacto la producción del discurso educativo. Uno de ellos es la centralidad de la "emergencia" como eje de la acción del nuevo gobierno y el otro, el lugar de la "delegación" como su estrategia política.

El texto de la Ley, se encuentra estructurado en seis Capítulos: el primero define sus "Disposiciones Generales", el segundo está referido a la "Contención del Gasto", el tercero a los "Ingresos", el cuarto al "Régimen Previsional", el quinto al "Pago de Obligaciones Exigibles" y en el último se presentan las "Disposiciones Complementarias" de la norma. En sus primeros artículos se expresa:

Art. 1° "DECLÁRESE la emergencia económico-financiera y previsional del Sector Público Provincial durante el ejercicio 1995"

Art 2° "ESTA Ley se aplicará a los Poderes Legislativo y Judicial, a la Defensoría del Pueblo y al Tribunal de Cuentas, en lo que resulte pertinente y en el ámbito del Poder Ejecutivo, a: Administración central y descentralizada Entidades autárquicas Empresas, sociedades y bancos del Estado Provincial".

Las disposiciones generales de esta ley declaran la emergencia del sector público y definen su ámbito de aplicación incluyendo los tres Poderes del Estado. La situación de emergencia afectaría a todo el aparato estatal y su superación se constituiría en el objetivo central de la acción de gobierno.

Se estableció una reducción en diferentes rubros del presupuesto, que superaba los trescientos setenta millones de pesos (Art. 3° al 7°), se suprimieron 2000 cargos vacantes del sector público (Art. 10°), se fijó un máximo en los sueldos de los agentes (que no podían superar el del Gobernador) (Art. 11°) y se dispuso una contribución de emergencia por parte de los funcionarios y empleados del sector público que superaran un mínimo en su remuneración mensual bruta (Art. 14° y 15°).

Estas medidas daban signos de la gravedad de la situación económica provincial, así como de una fuerte voluntad política para enfrentarla. Pero la emergencia no afectaría exclusivamente al sector público; la ley

establecía otras disposiciones tendientes a aumentar los ingresos del Estado Provincial: la condonación total o parcial de recargos, intereses y multas en los impuestos (Art. 21° al 36°), un máximo en los haberes jubilatorios (que alcanzaba el 82% móvil del sueldo del Gobernador) y otras medidas tendientes a la extracción de recursos a diferentes sectores sociales. Entre ellas se dispuso un "adicional de emergencia" – recaudado sobre una porción de los contribuyentes– (Art. 36°) así como un "aporte personal extraordinario" del 5% de los haberes previsionales de una porción de la población (Art. 45° y 46°).

La estrategia del Estado Provincial para superar la crisis se centró en la implementación de políticas de ajuste estructural, similares a las que se habían adoptado en la administración nacional, a partir de 1989. La emergencia afectaría de modos diversos a la totalidad del sector público provincial: en algunos casos mediante el recorte salarial directo en otros, considerados como más vulnerables, mediante otro tipo de acciones y además produciría impactos indirectos sobre el sector privado.

Por otra parte, los efectos del "tequila" tuvieron un fuerte impacto en las políticas nacionales. "Las medidas apuntaron a profundizar las reformas estructurales, a mantener el tipo de cambio y la actual política monetaria, a reducir el déficit fiscal y a flexibilizar el mercado de trabajo. Se trataba de reducir el gasto, aumentar la presión tributaria, privatizar lo que faltaba a nivel de los activos aún en manos del Estado nacional, eliminar gradualmente el sistema estatal de reparto, racionalizar el sistema financiero, disolver y fusionar organismos descentralizados (DGI. Aduana. ANSAL) y eliminar o reconvertir 15.000 empleados públicos de la administración central y de entes descentralizados" (GARCIA DELGADO, 1999 p.58). Estas acciones impactarían fuertemente en las economías provinciales, afectando aún más su situación económica.

La crisis se constituyó en el escenario propicio para la producción de un nuevo discurso político: "el discurso de la urgencia económica" (SIDICARO, 1995 p.125); la emergencia se convertirá el núcleo del discurso y se apelaría a él con frecuencia, como una estrategia para justificar la

acción estatal en diferentes esferas sociales. Esta estrategia tiene una doble eficacia: en primer lugar porque la emergencia se constituye en un argumento dirigido a legitimar el contenido de la acción de gobierno, y en segundo lugar porque contribuye también a justificar los procedimientos utilizados para su ejecución, caracterizados en muchos casos por la celeridad, la ausencia de consensos y la delegación.

Esta pretensión de legitimar la acción del Estado apelando a la "urgencia económica", puede verse limitada por los efectos de las medidas de ajuste adoptadas. A nivel nacional se ha observado un creciente "malestar social" y una incipiente "desilusión con lo privado" a lo largo de este período (GARCIA DELGADO, 1999). En Córdoba, se produjeron diversas manifestaciones de oposición a la política implementada por la nueva gestión, que culminaron con la derrota electoral de la UCR en diciembre de 1998.

Sin embargo, al iniciar el período, el escenario político provincial estaba signado por la crisis económica, la crisis de gobernabilidad, la decisión de entregar anticipadamente el poder, el apoyo electoral mayoritario hacia el nuevo gobierno y la eficacia de un discurso político centrado en la "urgencia económica". Estos factores contribuyeron a fortalecer la pretensión del gobierno provincial, de alcanzar legitimidad para sus acciones y justificar la implementación de procedimientos característicos de las "democracias delegativas" (O'DONNELL, 1993), particularmente la centralidad del Ejecutivo en el diseño de las políticas; la "delegación" constituyó la otra cara de la "emergencia".

## **1.2. Las políticas educativas del período: Recentralización, Autonomía y Regulación**

En la década del '90, se inició en nuestro país un proceso de transformación global de la educación, que puede ser interpretado como una "re-configuración" del sistema educativo (BRASLAVSKY, 1996).

En 1991 se sancionó la Ley 24.049, que dispone la transferencia de la totalidad de los servicios educativos nacionales de Nivel Medio y Superior No-Universitario a las Jurisdicciones Provinciales y a la Municipalidad de Buenos Aires. La transferencia 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 sostenimiento, la regulación y el control del sistema educativo.

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, 2001 p.83), Frente a este diagnóstico, se inició un proceso de descentralización, que ha sido calificado por diversos autores de modos muy diferentes. Algunos lo definen como una descentralización federal vinculada a la distribución territorial del poder del Estado (SANCHEZ MARTINEZ, 1993) y otros como una estrategia política orientada por la necesidad de reducir el déficit fiscal y acceder a tramos de crédito de los organismos internacionales que permitieran mejorar la situación financiera de la Nación (SENEN GONZALEZ, 1996).

Más allá de estas interpretaciones, 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. La Nación transfirió su rol mediador a las Jurisdicciones Provinciales –que en algunos casos vieron ampliarse en forma significativa el volumen de su oferta educativa anterior– y paralelamente concentró recursos presupuestarios que equivalían al 10% del gasto educativo total de las provincias (TIRAMONTI, 1996). 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" (DUSSELL y otras, 2001 p. 83).

En este marco, interesa destacar dos aspectos centrales de la transformación, que permiten comprender las condiciones político-educativas 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)
  - 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).

b) Los cambios en el Gobierno de la Educación: La Ley establece un ámbito federal para la concertación de las políticas educativas. Se trata del Consejo Federal de Cultura y Educación, órgano integrado por el Ministro de Educación de la Nación, las autoridades equivalentes de cada jurisdicción, y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). La función del Consejo es acordar criterios referidos a:

- La adecuación progresiva de las estructuras educativas de las jurisdicciones a las indicadas en la ley.
- La gradualidad en la implementación.
- La formación y actualización para la docencia.
- Las Transformaciones Curriculares: en particular la aprobación de los Contenidos Básicos Comunes para los distintos niveles del sistema.

En este marco, se produjeron una serie de acuerdos que definieron pautas para cada uno de esos temas. El Estado Nacional decidió no reglamentar la Ley Federal. En una entrevista a la entonces Subsecretaria de Programación y Gestión Educativa de la Nación, Lic. Inés Aguerro, pueden encontrarse los fundamentos de esta estrategia política:

“Había dos formas de empezar a aplicar la ley. Una era la tradicional que marcaba la necesidad de reglamentación de alguna de sus partes. En ésta, el Poder Ejecutivo que hoy gobierna pero no administra la educación debía imaginar cómo debían ser las escuelas y los contenidos curriculares, de acuerdo con la nueva ley. Otra era la que se adoptó: que entre todos los Poderes Ejecutivos de todas las provincias (todos los ministros provinciales en el Consejo Federal de Educación) se vayan acordando aspectos parciales... 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” (MERECA, 1995 p. 25).

Sin embargo, la dificultad de las jurisdicciones para cumplir 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 perentorio; como condición para que el Ministerio Nacional otorgue validez a los títulos expedidos por las jurisdicciones.<sup>2</sup>

2. Un análisis de las sucesivas modificaciones de la mencionada norma desde su sanción hasta el presente puede encontrarse en NOSIGLIA y otros “La reforma educativa en las jurisdicciones: contextos, estrategias y actores” ponencia presentada al COLOQUIO NACIONAL A DIEZ AÑOS DE LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN ¿MEJOR EDUCACIÓN PARA TODOS? Córdoba, Junio de 2003. En esa ponencia la autora afirma “La capacidad del gobierno central de “gobernación” se expresó en forma jurídica en la sanción del único decreto reglamentario de la Ley Federal de Educación, el decreto 1276 del año 1996. Tres años después de resoluciones y acuerdos arribados en el Consejo Federal de Cultura y Educación el PEN dicta el mismo. Esta norma modificó la modalidad de regulación que funcionó desde 1972 con la aprobación de la Ley 19.998 en materia de validez nacional de los planes de estudios en los diferentes niveles del sistema educativo (con la excepción de los títulos de grado y posgrado universitarios). La norma implicó retomar un viejo criterio de control de los contenidos sostenido por el Estado central liberal desde los orígenes del sistema educativo nacional (por ejemplo la Ley N° 934). Por otra parte dicha norma estipuló un plazo perentorio de aplicación de la nueva estructura y sus respectivos planes de estudios (el año 2000). Esta regulación fue modificada en el tiempo y desdibuja la capacidad de control del gobierno central y la aplicación de un mecanismo claramente coactivo: el no reconocimiento de la validez nacional de los títulos: a-Con la sanción del decreto 3 del año 2000 que prorrogó los plazos de aplicación de la nueva estructura por dos años más. b-La resolución 146 del Consejo Federal de Cultura y Educación que reconoció la autonomía de las jurisdicciones para la adecuación de la estructura de los diferentes niveles del sistema educativo. c-El decreto 353 del año 2002 que modificó nuevamente los plazos de aplicación de la ley por dos años más y retoma los criterios de la resolución 146 del Consejo Federal de Cultura y Educación reconociendo la “adecuación de los ciclos establecida por las jurisdicciones de acuerdo a sus propias realidades”, derogando de hecho la unidad del Tercer Ciclo de la EGB. Por otra

De este modo la Nación intentó regular, mediante un único instrumento legal, tres de las cuatro áreas de competencia del Consejo –la Ade-cuación progresiva de las estructuras provinciales, la Transformación Curricular (aplicación de los Contenidos Básicos Comunes) y la Gra-dualidad en la implementación (definición de plazos concretos para realizarla).

En cuanto a la Formación de los Docentes, la creación de la Red Fede-ral de Formación Docente Continua, concentró en el Estado Nacional buena parte de las decisiones referidas a este aspecto. Si bien se estable-ció un margen para la definición de prioridades jurisdiccionales en el diseño de la oferta de capacitación, la concentración de los recursos en la esfera nacional y las fluctuaciones presupuestarias, dificultaron la viabilidad de muchas propuestas.

Además de estas regulaciones, la Nación diseñó un Sistema de Evalua-ción de la Calidad Educativa (SINEC) mediante el cual se efectuaron operativos anuales destinados a la medición de los logros los alumnos de los diferentes niveles y ciclos en distintas áreas del currículum (con-struyendo parámetros a partir de los Contenidos Básicos Comunes) y se desarrollaron procesos de Evaluación y Acreditación Institucional de los Institutos de Formación Docente (IFD) y de otras instituciones de Nivel Superior No-Universitario.

Por último, el nivel central desarrolló una estrategia de circulación de información al interior del sistema, conformando una Red Nacional de Información Educativa mediante la cual se seleccionó, procesó y anali-

---

parte se eliminan el criterio de acreditación institucional para el reconocimiento de la validez nacional de los títulos de la formación docente” (NOSIGLIA 2003). Estas modificaciones en el Decreto reglamentario de la Ley Federal, po-nen de manifiesto las dificultades del PEN para alcanzar una re-centralización de la estructura del sistema educativo, sin embargo esto no implica que no se haya producido una fuerte tendencia re-centralizadora en los primeros años de la reforma, así como una centralidad del Ministerio Nacional como órgano de regulación de múltiples aspectos de la transformación educativa.

zó información estadística de la totalidad de las instituciones educativas del país, y además se produjeron una serie de documentos, publicacio-nes periódicas y materiales de difusión que se distribuyeron en forma masiva a los centros educativos.

El análisis de estos documentos excede las posibilidades de este trabajo, sin embargo, puede afirmarse a modo de hipótesis que desde el gobier-no nacional se produjo un discurso educativo destinado a legitimar la reforma propuesta, que acompañó la sanción de la Ley Federal, circu-lando en forma masiva en las unidades del sistema educativo. La legisla-ción operó como un marco regulatorio para el sistema, pero además tuvo fuerte carácter programático: la norma se constituyó en un pro-grama de gobierno, que intentó re-centralizar buena parte de las deci-siones políticas sobre el sector y generó espacios de concertación de relativa eficacia. Este programa ha sido acompañado por una disponibi-lidad de recursos financieros, técnico-pedagógicos y discursivos con los que contó el Ministerio Nacional y del que carecían las jurisdicciones.

## 2. Principales componentes del discurso educativo de la TCC

El discurso educativo provincial de la Transformación Cualitativa de Córdoba presenta como uno de sus rasgos centrales, una tensión entre la “continuidad” y el “cambio” con respecto a la reforma anterior. Tal como se analizó más arriba, el escenario político en el que se inicia la TCC puede ser caracterizado por la secuencia de momentos diversos: emergencia económica – crisis de gobernabilidad – finalización antici-pada del la gestión precedente y asunción de la nueva. La entrega del poder al gobernador electo, se produjo en un marco democrático y en-tre representantes del mismo signo partidario (UCR). Sin embargo, el clima en el que se desarrolló este proceso, no estuvo exento de conflic-tos internos en el seno del radicalismo cordobés ni de tensiones entre ambas gestiones. Pese a ello, en el sector educativo, la retórica oficial propuso cierta continuidad de las políticas iniciadas durante la reforma precedente.

“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).

Esta relación entre continuidad (“recuperación de los avances producidos durante el proceso de democratización”) y cambio no se manifestó de igual manera en los diferentes documentos provinciales. La relevancia que adquirirán uno u otro polo de esa relación, depende de las condiciones de producción y circulación del discurso educativo. En el fragmento analizado, puede advertirse un énfasis mayor en el cambio, presentado como “necesario” e “impuesto por los nuevos escenarios”; sin embargo, en el mismo documento se afirma la conveniencia de recuperar los avances democráticos y se presentan los “Objetivos Generales del 3º Ciclo de la Escolaridad Obligatoria” tomados textualmente de la Ley General de Educación N° 8113, la norma que fuera sancionada por la REC y posteriormente modificada por la TCC.<sup>3</sup>

¿Qué significado adquiere el “cambio” en el discurso educativo oficial? Los documentos permiten identificar dos cadenas de significación vinculadas al término. En la primera de ellas se construye una serie de equivalencias entre: “cambio educativo” = “reforma estructural” = “sistema educativo” = “cambio social”. 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).

3. La apelación a la legislación vigente puede ser concebida como un requisito de legitimar la nueva propuesta mostrando su legalidad. No obstante la recuperación del texto de la Ley N° 8113 abona la idea de “continuidad” en las políticas.

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”, posteriormente se definen sus competencias en el proceso de reforma: “coordinación”, “planeamiento”, “proveer criterios rectores”, “proporcionar cohesión y consistencia interna al sistema” y se destaca su rol como “garante de las condiciones de equidad y calidad” educativas. El discurso construye una imagen de “estado fuerte” (LA SERNA, 1999). Es necesario advertir que muchas de las competencias asignadas al “nivel central” de la Provincia pueden entrar en conflicto con los roles que venía desempeñando la Nación desde la sanción de la Ley Federal de Educación. Si se considera que el Estado Nacional estaba desarrollando una tendencia a la re-centralización del sistema educativo, generando nuevas regulaciones y ocupando un rol hiperactivo en la implementación de la transformación educativa federal, las posibilidades de que la Provincia contara con una autonomía suficiente como para fortalecer su papel regulador parecían limitadas.

La segunda cadena de significación 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).

El cambio institucional no es presentado como opuesto a la dimensión estructural, sino más bien como su complemento, como una condición necesaria para otorgar eficacia a la reforma. La relación entre el sistema y escuela constituye uno de los problemas más relevantes en el diseño de políticas de reforma: los cambios se dirigen a la totalidad del sistema educativo, pero sólo pueden concretarse en tanto se modifiquen las prácticas institucionales y pedagógicas. La atención a esta dimensión “micro” de las reformas, ha sido incorporada recientemente en la agenda política de los gobiernos, tal como lo señala Justa Ezpeleta “hoy podemos decir, todavía con asombro que la dimensión institucional de la escuela ya ha alcanzado el rango de asunto político y que goza de un reconocimiento específico” (EZPELETA, 1997 p. 211).

En los procesos de reforma anteriores, se había minimizado el papel de la institución suponiendo, de un modo mecánico, que las modificaciones operadas en la legislación, la normativa escolar o los diseños curriculares producirían efectos “automáticos” en las instituciones y las prácticas. En ese sentido, en el discurso educativo de la REC, la apelación al cambio institucional –aunque presente– era ocasional y el escenario de la reforma era el sistema en su conjunto; por el contrario, las formulaciones discursivas de la TCC enfatizan la necesidad de producir cambios institucionales, aunque manteniendo el propósito de garantizar una reforma estructural.

En esta cadena de significación se 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 agentes 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.

En efecto, el “nivel central” en tanto que órgano de “coordinación” y “planeamiento” tiene la responsabilidad de formular las políticas, los “criterios rectores” dirigidos al sistema en su totalidad, pero es en el ámbito institucional donde ellas se tornan “eficaces” / ineficaces.

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 apelación más o menos explícita a este modelo contractual, con el objeto de legitimar la política educativa, es frecuente en el discurso oficial de la TCC y constituye uno de sus componentes pedagógicos.<sup>4</sup>

En el propio discurso se afirma la necesidad de lograr un equilibrio entre la función del Estado como garante de la equidad y el fortalecimiento de las autonomías institucionales. “Se parte del supuesto según el cual la mayor autonomía de los establecimientos y el fortalecimiento a nivel central de la capacidad para medir logros de aprendizaje, aumenta la relación entre escuela y requerimientos sociales, por un lado, y la responsabilidad por los resultados, por otro” (SCHIEFELBEIN y TE-

4. Este componente se construye mediante la selección de fragmentos del discurso pedagógico –como discurso teórico y técnico-profesional– con el objeto de legitimar o cuestionar la política educativa oficial.

DESCO, 1995 p 113). El logro de este equilibrio entre regulación y autonomía 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).

En síntesis, ambas cadenas de significación, asignan roles diversos al Estado, al Sistema y a la Institución Educativa. En la primera, se concibe al cambio como estructural y se enfatiza el rol de planificación y coordinación del Estado, con el objeto de producir transformaciones en el sistema, sin afectar su unidad y coherencia interna y garantizando la calidad y equidad en el servicio. En la segunda se define al cambio en una dimensión institucional y se destaca el papel del Estado como ámbito de consenso. Para ello se apela a la ampliación de la participación social; en los objetivos de la reforma se afirma:

“Asegurar la participación comprometida y protagónica de los distintos sectores sociales en la construcción conjunta de los aspectos específicos de la transformación deseada” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa. 1995).

Las dos concepciones de cambio 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. Ante esta afirmación surge un interrogante ¿qué representaciones transmite el discurso oficial respecto de la sociedad?

En general, las referencias a la sociedad se encuentran asociadas a términos tales como “demandas”, “necesidades” o “requerimientos sociales” o “del entorno”. Los documentos vinculan 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.

Aquí puede observarse otro elemento de diferenciación entre el discurso de la REC y el de la TCC. En la primera, las referencias a lo social se encontraban vinculadas a procesos de “segmentación”, “diferenciación antidemocrática” y “exclusión” de diversos sectores sociales del sistema educativo. En los documentos de la TCC no se advierten referencias explícitas a estos procesos. La única emisión vinculada a problemáticas sociales expresa:

“Esta formación debe propender a consolidar la identidad cultural del alumno y la adquisición de habilidades fuertemente orientadas a la realidad de la región. Debe facilitar la inserción social y laboral, evitando migraciones que agudicen las actuales tendencias de concentración urbana” (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa. 1995).

La sociedad se construye como un espacio productor de demandas para el sistema educativo, demandas vinculadas a los procesos de globalización y a los requerimientos de la producción y el mercado de trabajo. La inserción social y laboral son objetivos claramente definidos por el discurso oficial, proponiendo una concepción de regionalización que puede profundizar la fragmentación social, en lugar de cuestionarla.

El discurso educativo provincial pone el acento en un cambio en la estructura del Nivel Medio creando: un Ciclo Básico Unificado, de tres años de duración conformado por el séptimo grado del nivel primario y

los dos primeros años del secundario y un Ciclo de Especialización integrado por los tres años restantes, con diversificación de la oferta y creación de nuevas especialidades.

Ambas medidas se tomaron a pocos meses de haber iniciado la gestión y se implementaron de un modo casi inmediato en los ciclos lectivos 1996 y 1997, respectivamente. El ritmo acelerado de la transformación, pretendió legitimarse desde el discurso, como respuesta a las "urgentes" demandas de la sociedad.

"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).

La reforma pretende justificarse como "respuesta a demandas urgentes e inmediatas de los jóvenes insertos en las exigencias del mundo social y laboral". Interesa destacar algunos elementos del texto: en primer lugar, la identificación de la secundarización como "jerarquización" o "mejora de la oferta" y en segundo término, la relevancia que adquieren las exigencias del "mundo social y laboral" y la "excelencia académica" como fuentes de legitimación de la política.

En el documento se concibe el tránsito del último año de la escuela primaria al nivel medio como una "jerarquización de los aprendizajes". Sin embargo, en los diagnósticos del sistema que realiza la nueva gestión, se sitúa a la escuela secundaria en el centro de la crisis:

"Existe un reconocimiento generalizado en la sociedad y en la comunidad educativa en particular, del estado actual de la crisis en que se encuentra la escuela media, evidenciado en los siguientes puntos:

- La desarticulación con el nivel primario y los niveles superior no-universitario y universitario y el medio social.
- La progresiva pérdida de sentido y devaluación de sus funciones.
- La ruptura del "contrato fundacional" entre el Estado y la institución escolar.
- La desactualización en la formación de competencias básicas" (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa. 1995).

En el fragmento se señalan algunos rasgos de la crisis de la escuela media: "desarticulación", "pérdida de sentido", "devaluación", "ruptura del contrato fundacional", "desactualización en la formación en competencias". Pese a esta imagen crítica sobre el nivel medio —que es explicitada en el documento— el discurso educativo hace equivaler la "secundarización del 7º grado" con la "jerarquización del aprendizaje". El contraste es compensado por el discurso oficial mediante una propuesta de transformación curricular y organizacional para ese nivel. La secundarización puede ser concebida como una estrategia que favorece la calidad, en la medida en que se encuentre acompañada por una "efectiva mejora de la oferta" y "nuevo diseño para el nivel". La estrategia provincial para alcanzar estos propósitos se centró en el mantenimiento de una estructura por niveles, en oposición al diseño nacional, que proponía una estructura ciclada.

La nueva estructura federal parece sostenerse en diversos argumentos políticos y pedagógicos, Cecilia Braslavsky afirma que "la opción por el sistema ciclado no es sólo —ni tal vez principalmente económica— sino ética, social y política" (BRASLAVSKY, 1999 p.123). El núcleo central de este argumento es el siguiente "desde los desafíos de la economía, se podría sostener un sistema organizado en niveles, reservando el superior a las personas que seguirían el ritmo del progreso técnico y concentrarían todo el trabajo creativo disponible, y el inferior a quienes concentrarían todo el trabajo rutinario que, de manera progresiva se irá agotando. Pero eso, significaría condenar decididamente a la exclusión a

quienes asistan a los niveles inferiores del sistema educativo, incrementar los riesgos para la cohesión social y la gobernabilidad y probablemente perder, en los países que lo sigan, toda oportunidad de competitividad internacional" (BRASLAVSKY, 1999 p.122).

Por otra parte, la propuesta de una Educación General Básica de nueve años de duración, organizada en ciclos permitiría superar uno de los problemas más relevantes del sistema educativo argentino: el incremento de la segmentación y el abandono escolar en el tránsito del nivel primario al nivel medio. Una serie de investigaciones efectuadas en la década de los 80' evidenciaban que el tránsito de un nivel a otro, constituía un momento clave para estudiar los problemas de segmentación educativa porque en los primeros años de la escuela media se concentraban los mayores índices de repitencia y fracaso y la finalización de la escolaridad primaria representaba para algunos sectores el abandono del sistema o el acceso a circuitos educativos de menor calidad (BRASLAVSKY, 1985; FILMUS, 1985; BRASLAVSKY y FILMUS, 1988).

La conformación de una educación básica de nueve años parecía fortalecer la posibilidad de una efectiva extensión de los años de escolarización y prolongando el momento crítico del cambio de nivel.<sup>5</sup>

La opción tomada por la Provincia de Córdoba, se asentaba en otro tipo de argumento: la transformación de la oferta del nivel medio

"Frente a este panorama incierto y desalentador, la necesidad de producir una transformación cualitativa de la escuela media y del siste-

5. Analizar la validez de este argumento no es objeto de este trabajo; sin embargo puede afirmarse que la opción por una estructura ciclada no implica necesariamente la superación de los problemas de segmentación, deterioro de la calidad y abandono escolar -que se encuentran fuertemente asociados a una dinámica más amplia caracterizada por la polarización y segmentación de la estructura social argentina-. No obstante, la estrategia organizativa diseñada por la Nación podría incidir positivamente en la solución de estas problemáticas.

ma educativo en su conjunto se impone como un desafío ineludible, implica pensar cambios sustanciales referidos a:

- Los contenidos, orientados hacia el desarrollo de oportunidades de experiencias de aprendizajes significativos para la participación de los jóvenes en la vida social con una actitud crítica, constructiva y cuestionadora.

- Las competencias formativas del docente, para un mejor ejercicio de su función profesional, que le permita atender a la diversidad social y cultural de sus alumnos y promueve la autonomía en la toma de decisiones. Supone asimismo asumir por parte de los docentes la necesidad de un proceso permanente de formación y actualización científico-tecnológico y predisposición para el trabajo en equipo.

- Una reestructuración de la organización y evaluación del funcionamiento de los establecimientos escolares que surja de la colaboración conjunta y consensuada entre los actores del Proyecto Educativo Institucional.

- Una redefinición de las relaciones internas institucionales y de los vínculos con la comunidad para colaborar en el mejoramiento de la oferta educativa" (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa. 1995).

La extensa cita permite analizar las principales orientaciones del cambio propuesto: cambios en los "contenidos", las "competencias formativas de los docentes", la "organización y evaluación de los establecimientos" y la "redefinición de las relaciones internas y de los vínculos con la comunidad" orientados al "mejoramiento de la oferta". La oferta educativa se renovarían a partir de dos criterios: la adecuación a las demandas del "mundo de la producción y del trabajo" y la "excelencia académica".

"El sistema educativo debe ser capaz de proporcionar la transmisión de conocimientos y saberes que aseguren el desempeño de los sujetos en los diversos ámbitos de la sociedad, adecuando sus respuestas a las crecientes y cambiantes necesidades colectivas" (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa. 1995).

Los cambios curriculares se orientan a la adquisición por parte de los sujetos, de un núcleo de competencias que incluyen “conocimientos”, “saberes”, “códigos” (de las artes, la ciencia y la tecnología) y “habilidades”. La finalidad de esta formación es asegurar el desempeño de los sujetos en la sociedad y la adecuación a las necesidades colectivas. Pero, tal como se afirmó anteriormente las referencias a la sociedad y a sus necesidades parece reducirse en el discurso oficial a las demandas del mercado 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).

Otra tensión expresada en el discurso educativo de la TCC es la que se establece 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).

Nuevamente se observa una determinación de competencias para el Estado Provincial que se encuentran en tensión con las de la Nación “definir las características de los ciclos y niveles del sistema y los objetivos y contenidos comunes de los currículos”. La apelación a la autonomía es un componente recurrente en algunos de los textos producidos por la TCC, 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 están sancionados en el texto de la Ley

Federal. Por otra parte, la definición de los Contenidos Básicos Comunes para cada uno de los niveles, es una competencia del Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación. Los propósitos del gobierno provincial se verían limitados por las regulaciones federales.

La tensión “autonomía-regulación” con relación a las políticas educativas nacionales, tendrá diversas características en diferentes textos oficiales, según las condiciones en las que el discurso se produce y el nivel del sistema que se pretenda regular. En efecto –como se expondrá más adelante– la apelación a la autonomía se vio debilitada en el espacio legislativo, al sancionarse la Ley Provincial N° 8525/95. En ese contexto, el bloque de la UCR justificó el proyecto oficial considerándolo como “la implementación de la Ley Federal de Educación” (Sr. Bocco). De igual modo, mientras en los documentos curriculares del Nivel Medio –espacio privilegiado del cambio educativo provincial– se apeló frecuentemente a este argumento para justificar el singular modelo educativo propuesto por Córdoba, en los Documentos destinados al Nivel Superior –que prácticamente careció de definiciones explícitas desde la política educativa provincial y sufrió una mayor regulación por parte de la jurisdicción nacional– la apelación a la autonomía es más débil.

En síntesis, los principales componentes del discurso educativo de la TCC pueden caracterizarse mediante tres “tensiones”

- **TENSIÓN ENTRE CONTINUIDAD Y CAMBIO:** La relevancia que adquirirán uno u otro polo de esa relación, dependerá de las condiciones de producción y circulación del discurso educativo oficial. En general se observa un énfasis en el cambio que se presenta como “necesario” e “impuesto por los nuevos escenarios”. Estas representaciones vinculan el cambio educativo con el cambio social, particularmente a las transformaciones derivadas de la globalización y el adelanto tecnológico.
- **TENSIÓN ENTRE REFORMA ESTRUCTURAL Y CAMBIO INSTITUCIONAL:** En el discurso educativo oficial, se han identificado dos cadenas de significación vinculadas al “cambio”. Ambas

cadenas asignan roles diversos al Estado, al Sistema y a la Institución Educativa. En la primera, se concibe al cambio como estructural y se enfatiza el rol de planificación y coordinación del Estado Provincial, con el objeto de producir transformaciones en el sistema, sin afectar su unidad y coherencia interna y garantizando la calidad y equidad en el servicio. En la segunda se define al cambio en una dimensión institucional y se destaca el papel del Estado como ámbito de negociación y consenso. Las dos concepciones de cambio 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. Las referencias a la sociedad se encuentran asociadas a términos tales como "demandas", "necesidades" o "requerimientos sociales" o del "entorno", vinculándolas al ámbito de la "producción" y del "mercado laboral". Los "requerimientos" son caracterizados como "urgentes" e "inmediatos".

- **TENSIÓN ENTRE AUTONOMÍA Y REGULACIÓN:** La apelación a la autonomía es un componente recurrente en algunos de los textos producidos por la TCC, sin embargo esta autonomía se encontraba fuertemente regulada desde el poder central. La tensión "autonomía-regulación" con relación a las políticas educativas nacionales, tendrá diversas características en diferentes textos oficiales, según las condiciones de su producción y circulación. Uno de los ejes de esta tensión es la estructura del sistema educativo provincial, que difiere de la federal. Mientras a nivel nacional se dispone una estructura ciclada, en la provincia se mantienen los tradicionales niveles del sistema, produciendo la secundarización del 7° grado. Esta estrategia es definida como una jerarquización de los aprendizajes. Se propone una transformación vinculada a dos criterios: la adecuación a las exigencias del mercado laboral y la excelencia académica.

### 3. La ley 8525/95: legitimación jurídica de la TCC

En diciembre de 1995, el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados un Anteproyecto de modificación de la Ley General de Educación N° 8113 en lo referido a la estructura del sistema educativo provincial.

La Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología de la Cámara Baja discutió el texto del Ejecutivo y en su seno se elaboraron tres proyectos alternativos: uno producido por el bloque Radical, otro por el Justicialista y un último por el Liberal. El Frepaso, se opuso al tratamiento del tema y no presentó ninguna propuesta alternativa. El debate culminó con la aprobación del texto elaborado por el bloque mayoritario.

En el Senado, la UCR apoyó el proyecto que contaba con media sanción de Diputados y la oposición profundizó su negativa a tratarlo. Sólo el Justicialismo elaboró un texto alternativo que, sin alejarse de su propuesta originaria, la aproximaba a la oficialista. El tratamiento de la ley culminó con la sanción del proyecto que había aprobado la Cámara de Origen.

En este apartado se analizarán en primer lugar, los proyectos de ley que tomaron estado parlamentario, así como sus debates en el seno de la Legislatura Provincial. El análisis de los textos pretende identificar continuidades y rupturas en la formación discursiva propia de la política educativa provincial, convergencias y/o divergencias entre los diversos bloques legislativos, así como reconstruir la lógica política del proceso de sanción de la ley.

#### 3.1. El Anteproyecto del Poder Ejecutivo

La propuesta de ley elevada por el Poder Ejecutivo se orienta a alcanzar legitimidad jurídica para la TCC. La intención explícita del gobierno, había sido formulada meses antes de la sanción de la norma:

“En el año 1996 se pondrá en marcha el proyecto de Transformación Cualitativa del Sistema Educativo Provincial iniciándose con la secundarización del 7° grado de la escuela primaria. La secundarización del séptimo grado constituye la acción más relevante del nuevo programa político” (Propuesta Curricular para 1° y 2° año del III° Ciclo. 1995).

Para implementar estas acciones, era necesario modificar la estructura del sistema educativo dispuesta por la Ley General de Educación. Con ese propósito se elaboró ese Anteproyecto, cuyas disposiciones se presentan a continuación:

a) Se transforma la Estructura del Sistema Educativo Provincial, que queda conformada como sigue:

Nivel Inicial: El Jardín de Infantes obligatorio, de un año de duración para niños de 5 años.

Nivel Primario: de escolaridad obligatoria, comprenderá seis años de estudios: 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° grados.

Nivel Medio: abarcará:

Ciclo Básico Unificado: de escolaridad obligatoria, comprenderá tres años de estudio: 1°, 2° y 3° años.

Ciclo de Especialización: diversificación de la oferta educativa, propiciando la formación para el ingreso a estudios superiores y la capacitación laboral (Art. 2° Proyecto Poder Ejecutivo).

b) Se conserva para el Poder Ejecutivo la atribución de aprobar el currículum de los distintos niveles, sin hacer referencias a los Acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación: entre ellos la aprobación de los Contenidos Básicos Comunes, y la elaboración de Criterios para los Diseños Curriculares Compatibles.

c) Se amplían las facultades del Poder Ejecutivo 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. 1°).
- “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. 4°).
- “La apertura de nuevos establecimientos, la fusión de servicios pre-existentes y el cierre de los que correspondieren” (Art. 6°).

Si bien esas atribuciones son competencia del Ministerio de Educación Provincial, el texto es ambiguo respecto a sus alcances, su sentido y sus características. Por otra parte, el Art. 7° del proyecto ordena “la derogación de todo lo que se oponga a las disposiciones de la presente ley”.

d) Por último, se dispone la “concentración de horas cátedra del personal titular en un mismo establecimiento” y las “reubicaciones, permutas y declaración de disponibilidades que correspondieren” (Art. 5°).

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 de la Provincia. En una primera lectura podría afirmarse que el nuevo instrumento legal representa sólo una reforma parcial del anterior, que se mantiene vigente. 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” (Sr. Besso. Intervención en la Cámara de Senadores. 1995).

Sin embargo la relevancia de la norma es excepcional. En primer lugar porque afecta a la mayoría de los establecimientos educativos de la Provincia. En segundo lugar porque supone una compleja trama de deci-

siones políticas, técnicas y administrativas para la implementación de la reforma. La secundarización del 7° grado, como la acción más importante que se pretende legitimar a través de la ley, tendría como mínimo los siguientes efectos en el sistema: 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 un requerimiento de infraestructura edilicia y equipamiento para un buen número de establecimientos– un movimiento en la planta docente de ambos niveles afectados y la definición de formas de acreditar los estudios de los alumnos. El diseño de una nueva propuesta curricular que reemplazara la diversidad de planes vigentes, la definición de perfiles docentes adecuados para los nuevos espacios curriculares, la capacitación de los profesores para la enseñanza de sus contenidos y la posible reubicación o reconversión de los agentes que vieran afectada su situación laboral por la puesta en marcha del cambio. Los márgenes de incertidumbre que generaba la propuesta legal–en un marco de emergencia económica y ajuste estructural– eran muy elevados. A esto se sumaba la concentración del poder en manos del gobierno provincial: la ampliación de las facultades del Ejecutivo y la derogación de toda normativa que se opusiera a la nueva ley. De este modo, cualquier regulación proveniente de otras esferas del poder público que intentara limitar las facultades otorgadas al Ejecutivo por esta norma, carecía en principio de eficacia.

### **3.2. Los proyectos alternativos: convergencias y divergencias discursivas**

Un análisis comparativo de los proyectos elaborados a lo largo del proceso de sanción de la ley permite identificar aspectos convergentes en los textos:

- En todos los casos se trata de modificaciones parciales de la Ley General de Educación.

- Se encuentran referidos específicamente a la estructura del sistema, ya sea ajustándola a la Ley Federal de Educación o proponiendo un diseño autónomo para el sistema provincial.
- Presentan un breve articulado que no modifica los capítulos fundamentales de la ley anterior, en los que se definen los principios de la política educativa provincial.
- No proponen innovaciones respecto a la organización, el gobierno y/o la administración del nuevo sistema, etc.

Estas convergencias permitirían hipotetizar la existencia de un “proto-consenso” discursivo en torno a la sanción de la ley. Sin embargo, factores tales como la celeridad del trámite legislativo, la mayoría parlamentaria en manos de la UCR, la implementación por parte del Gobierno de algunas medidas de orden administrativo sin que se contara con el instrumento legal correspondiente y las argumentaciones desplegadas en el recinto parlamentario por los diferentes bloques, permiten cuestionar dicha interpretación. A continuación se analizan las principales divergencias de los textos, a partir de los siguientes ejes.<sup>6</sup>

#### **a) La adecuación de la estructura del sistema educativo provincial a las disposiciones de la Ley Federal de Educación**

Una de las divergencias de los textos, está referida a las características de la estructura educativa que se pretendía instaurar en la provincia, en particular a la adecuación de esa estructura a las disposiciones de la Ley Federal de Educación.

---

6. La selección de estos ejes se deriva del análisis de las divergencias discursivas en los textos de los cinco proyectos que tuvieron estado parlamentario. Además resulta necesario aclarar que el texto de un proyecto puede resultar convergente respecto a otro, a la vez que presentar diferencias significativas con relación a un tercero. De este modo, los ejes seleccionados constituyen a la vez convergencias y divergencias discursivas.

Tanto el proyecto del Poder Ejecutivo como el del Bloque Radical, coinciden en proponer una estructura autónoma para el sistema provincial de educación. Los bloques del Justicialismo y la Ucedé, por el contrario, va a respetar las regulaciones federales, ajustando su propuesta a la normativa nacional. Las principales divergencias de los textos pueden sintetizarse a partir de los niveles del sistema que pretende instituir cada proyecto:

- Nivel Inicial: El proyecto del Poder Ejecutivo incluía la Educación Inicial Obligatoria (para niños de 5 años de edad). Sin embargo, no hacía referencias explícitas con relación a los servicios educativos destinados a niños menores de esa edad. La ambigüedad del proyecto respecto a este sector de la población, ligada a pretensión de “derogar” otras normativas generó incertidumbre acerca de los posibles efectos del texto legal. A ello se sumaban las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación referidas al cierre de salas de 4 años en los Establecimientos Oficiales. El Bloque de Diputados de la UCR, modificó el texto del Ejecutivo omitiendo toda referencia a este nivel de enseñanza. De ese modo se mantenía vigente la Ley General de Educación N° 8113/91, que define a la Educación Inicial como “...la primera etapa del sistema educativo provincial” destinada a “los niños comprendidos en el período que se extiende entre los 0 y los 5 años de edad” y “obligatoria sólo para los niños de cinco años...” (Art. 25).

En cuanto a los bloques Opositores, la Ucedé hizo explícitas las disposiciones vigentes hasta el momento y el Justicialismo modificó la edad correspondiente de los destinatarios (de 3 a 5 años) pero dispuso:

“Cuando sea necesario establecerá servicios de Jardín Maternal para niños/as menores de 3 (tres) años y prestará apoyo a las instituciones de la comunidad para que éstas les brinden ayuda a las familias que lo requieran”.

- Nivel Primario / EGB: El bloque de Diputados del PJ y el de la Ucedé coincidieron en adaptar la estructura del sistema provincial a las disposiciones de la Ley Federal: la Educación General Básica de 9 años de extensión. Sin embargo, la Ucedé aproximó su texto al oficialista:

La “Educación General Básica: abarca de 1° a 6° grado y los tres primeros años del Nivel Intermedio (1° a 3° año) resultando de carácter obligatorio”.

De igual modo, el proyecto elaborado por el bloque del PJ de la Cámara Alta, muestra mayores convergencias con el del Oficialismo —que en ese momento contaba ya con media sanción— porque abandona la propuesta de la EGB y reduce un año de la escolaridad primaria.

- Nivel Medio / CBU: Del mismo modo que en nivel precedente, la Ucedé se aproxima al Oficialismo, disponiendo que los tres primeros años del “Nivel Intermedio” configuren el último tramo de la EGB y el PJ propone en el Senado un Nivel Medio de tres años obligatorios “desarrollando junto con el nivel primario, una sola unidad pedagógica”.
- Ciclo de Especialización / Polimodal: Respecto de este Nivel, el proyecto del Ejecutivo establecía sus funciones: “Diversificación de la oferta educativa”, “formación para el ingreso a estudios superiores” y “capacitación laboral” pero no determinaba su duración. La totalidad de los proyectos producidos en la Legislatura coincidieron en definirla en un mínimo de tres años. Respecto a la denominación de ese nivel, el proyecto del Radicalismo coincidió con el Ejecutivo denominándolo “Ciclo de Especialización”, mientras que la Ucedé optó por ajustarlo a la Ley Federal denominándolo “Polimodal”. El Justicialismo combinó ambas posibilidades en su proyecto original, y en el proyecto posterior —elaborado en el Senado— respetó la propuesta oficial.

Las divergencias entre los proyectos, resultan más notorias al analizar en los textos, las referencias explícitas a la normativa federal. Mientras el Oficialismo omite mencionarla, los proyectos del Justicialismo disponen:

Art. 1º. "El Poder Ejecutivo realizará las adecuaciones orgánico funcionales de unidades, servicios, centros e institutos que conforman el Sistema Educativo Provincia ... en total concordancia con lo establecido por la Ley Federal de Educación N° 24195 "

Y más adelante:

Art. 4º "...el Poder Ejecutivo aprobará el currículo de los diversos niveles, ciclos y regímenes especiales, en total concordancia con la Ley Federal de Educación y las Resoluciones emanadas del Consejo Federal de Educación".

Del mismo modo, la redacción del proyecto de la Ucedé coincidió con el Justicialismo en las referencias a la normativa federal, que es enunciada por el proyecto como "ley marco nacional N° 24195".

**b) Las atribuciones del Poder Ejecutivo para efectuar modificaciones en la planta funcional de los establecimientos educativos**

Un segundo eje de divergencias/convergencias entre los proyectos se refiere a las atribuciones que la ley le otorga al Poder Ejecutivo, para "efectuar adecuaciones orgánico-funcionales en las unidades, servicios, centros e instituciones" del sistema. Los cinco proyectos analizados presentan convergencias respecto a ese eje. La puesta en marcha de cualquier reforma estructural requiere algún tipo de adecuación funcional del sistema y esa es una competencia constitucional propia del Poder Ejecutivo. Sin embargo, tanto los legisladores del Oficialismo como los de la Oposición, produjeron modificaciones en el texto oficial:

La UCR incorporó la responsabilidad del Poder Ejecutivo de controlar la instrumentación de la reforma en los establecimientos privados. La propuesta del gobierno omitía cualquier referencia sobre las regulaciones a la educación privada. Más allá de que la reforma se disponía para la totalidad de los establecimientos dependientes del Ministerio de Educación de la Provincia, el proyecto del Ejecutivo no delimitaba responsabilidades específicas con relación a este sector.

La Oposición, por otra parte, pretendió limitar las facultades conferidas por el proyecto oficial al Poder Ejecutivo, estableciendo algunas condiciones para la adecuación orgánico-funcional del sistema: el Justicialismo destacó la "gradualidad" de la transformación, su "concordancia" con la Ley Federal y la prohibición de "afectar la situación de revista del personal, preservando los derechos adquiridos por los agentes". La Ucedé coincidió con el PJ respecto a la "gradualidad" y agregó los criterios de "flexibilidad" y "participación" – establecidos por la Ley Federal de Educación – como condiciones para la intervención del Poder Ejecutivo. Ambos bloques excluyeron de sus textos la facultad de derogar la normativa vigente, uno de los mecanismos que concentraba el poder en manos del Ejecutivo.

**c) La continuidad de las modalidades vigentes para el Nivel Medio (Bachillerato. Comercial. Técnico. Agrotécnico)**

La propuesta de un Ciclo Básico Unificado, común a todos los establecimientos de Nivel Medio y un Ciclo de Especialización con diversificación de la oferta y nuevas especialidades generaba incertidumbre sobre la continuidad laboral de los docentes, particularmente de las escuelas técnicas. Por otra parte, al no realizar consideraciones respecto de otras modalidades del sistema (Educación de Adultos, Educación Especial, Educación Rural, Educación Artística, etc.) los proyectos de la Oposición se dirigieron a garantizar su continuidad en el texto de la ley. El proyecto del Justicialismo establecía:

“Regímenes Especiales: El Sistema Educativo de la Provincia comprenderá también regímenes dirigidos a estudiantes con necesidad especiales, educación de adultos y las modalidades que hasta el momento se encuentren incluidas en la estructura educativa vigente, y otras que puedan surgir”.

Y el de la Ucedé, limitaba los atributos del Estado para suprimir las modalidades:

“El Poder Ejecutivo provincial no podrá disponer en virtud de la presente adecuación, la supresión de las actuales modalidades educativas existentes, ni negar la autorización para la habilitación de nuevas modalidades de acuerdo a la reglamentación vigente a la sanción de la presente ley”.

Por otra parte, los legisladores oficialistas habían propuesto la implementación en el CBU de actividades regionales de capacitación, tendientes a facilitar la inserción del educando en su medio. Esta medida permitía además la reubicación de docentes que fueran afectados por la reforma. El proyecto de los Senadores Justicialistas coincide con el de la UCR en esta disposición.

**d) La gradualidad en la implementación de la reforma y la capacitación de los docentes implicados en ella.**

Un último eje de divergencias entre el Radicalismo y los sectores de la Oposición que elaboraron proyectos alternativos, fue la aplicación de criterios pedagógicos en el proceso de reforma. Los más significativos, expresados en los textos legales proyectados son la “gradualidad”, la “participación” y especialmente la “capacitación de los docentes”. La ausencia de este tipo de criterios en el texto del Oficialismo, generó fuertes cuestionamientos por parte de los otros bloques legislativos, incluso desde el Frepaso, que no presentó ninguna propuesta para su tratamiento.

A continuación, se exponen las principales convergencias/divergencias de los proyectos, a través de los siguientes cuadros:

PRINCIPALES CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DISCURSIVAS ENTRE EL OFICIALISMO Y LA OPOSICION: PROYECTOS DE MODIFICACION DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION N° 8113/91

Convergencias/ Divergencias Discursivas.	OFICIALISMO				OPOSICION		UCEDE
	EJECUTIVO	DIPUTADOS	DIPUTADOS	SENADORES	PARTIDO JUSTICIALISTA		
					DIPUTADOS	SENADORES	
del Estructura Sistema	Inicial 1 año Obligatorio	Inicial: Mantiene vigente Ley 8113	Inicial (3 a 5 años) 1 año Obligatorio Jardín Maternal Apoyo Estatal	Inicial: 1 año Obligatorio Jardín Maternal Apoyo Estatal	Inicial ( 0 a 5 años) 1 año Obligatorio	EGB: 1° a 6° grado +	
	Primario: 6 años duración Obligatorio	Primario: 6 años duración Obligatorio	EGB 9 años de duración Obligatorio Unidad pedagógica Organizada en ciclos	Primario 6 años de duración Obligatorio	EGB: 1° a 6° grado +		
	Nivel Medio CBU: Obligatorio. 3 años.	Nivel Medio CBU: Obligatorio. 3 años.	Nivel Medio Obligatorio 3 años Unidad pedagógica	Nivel Medio Obligatorio 3 años Unidad pedagógica	Nivel Intermedio Obligatorio 3 años		
	CE: Diversificación Formación: estudios superiores y laboral. capacitación laboral. No determina duración.	CE: Diversificación Formación: estudios superiores y laboral. capacitación laboral. 3 años duración.	Polimodal o CE: Formación: estudios superiores y capacitación laboral. 3 años (Mínimo) En instituciones específicas	CE: Formación: estudios superiores y capacitación laboral. 3 años (Mínimo) En instituciones específicas	Educación Polimodal: Formación estudios superiores y capacitación laboral 3 años de duración Optativo		
	Omite la LFE	Omite la LFE	Incluye LFE	Incluye LFE (Estructura Alternativa)	Incluye LFE		Incluye LFE

PRINCIPALES CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DISCURSIVAS ENTRE EL OFICIALISMO Y LA OPOSICION:  
PROYECTOS DE MODIFICACION DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION N° 8113/91

Convergencias/ Divergencias Discursivas.	OFICIALISMO			OPOSICION		UCEDE
	EJECUTIVO	DIPUTADOS	DIPUTADOS	PARTIDO JUSTICIALISTA		
				DIPUTADOS	SENADORES	
Concentración de poder en el Ejecutivo	El PE efectuará adecuaciones orgánicas en las unidades, servicios, centros e instituciones que componen el Sistema Educativo	El PE efectuará adecuaciones orgánicas en las unidades, servicios, centros e instituciones que componen el Sistema Educativo	El PE realizará adecuaciones orgánicas de unidades, servicios, centros e institutos que conforman el Sistema Educativo	El PE realizará adecuaciones orgánicas de unidades, servicios, centros e institutos que conforman el Sistema Educativo...	El PE realizará las adecuaciones orgánicas de unidades, servicios, centros e institutos que conforman el Sistema Educativo...	
Deróguese todo lo que se oponga a las disposiciones de la presente Ley.	Controlará su instrumentación en los establecimientos privados.	Deróguese todo lo que se oponga a las disposiciones de la presente Ley.	Readequará la planta de personal en el marco de la legalidad existente, sin afectar la situación de revista del personal y preservando los derechos adquiridos por los agentes, incluidos los que por mora no han sido titularizados.	Readequará la planta de personal en el marco de la legalidad existente, sin afectar la situación de revista del personal y preservando los derechos adquiridos por los agentes, incluidos los que por mora no han sido titularizados.	Que se correspondan con los conceptos de gradualidad, flexibilidad y participación de la comunidad educativa, según lo establecido por la ley marco nacional N° 24195.	

PRINCIPALES CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS DISCURSIVAS ENTRE EL OFICIALISMO Y LA OPOSICION:  
PROYECTOS DE MODIFICACION DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION N° 8113/91

Convergencias Y Divergencias Discursivas	OFICIALISMO			OPOSICION		UCEDE
	EJECUTIVO	DIPUTADOS	DIPUTADOS	PARTIDO JUSTICIALISTA		
				DIPUTADOS	SENADORES	
Vigencia de Modalidades Nivel Medio	Actividades regionales	Regímenes Especiales: Necesidad especiales Educación de adultos y Modalidades vigentes	Regímenes Especiales: Necesidad especiales Educación de adultos y Modalidades vigentes	Regímenes Especiales: Necesidad especiales Educación de adultos y Modalidades vigentes	No podrá disponer la supresión de las actuales modalidades existentes... ni negar la autorización para la habilitación de nuevas	
Gradualidad Capacitación Participación		Iniciar durante 1996, la aplicación gradual y progresiva de los cambios contemplados en la presente ley, mediante capacitación específica de docentes que se desempeñarán en los primeros años de cada ciclo.	Iniciar durante 1996, la aplicación gradual y progresiva de los cambios contemplados en la presente ley, mediante capacitación específica de los docentes que se desempeñarán en los primeros años de cada ciclo.	Diseño de los contenidos básicos del nivel medio durante 1996 según el concepto de participación Ley 8113 y 24195. Comenzarán a dictarse en 1997. Capacitación docente durante 1996.		

La convergencia más importante de los textos está referida a la decisión de producir una reforma estructural en el sistema educativo. Excepto el bloque del Frepaso —que mantuvo en ambas Cámaras una posición de abierto reconocimiento de la necesidad del cambio, pero de oposición frontal a su implementación en un contexto de la crisis como el que transitaba la provincia— el resto de los bloques presentaron proyectos de ley orientados a la puesta en marcha de la reforma. En este sentido cabe preguntarse si la convergencia de los textos puede ser interpretada como un consenso entre los sectores políticos sobre la implementación de la transformación educativa.

Una de las divergencias más significativas se relaciona con la adecuación de la estructura educativa provincial a las disposiciones federales. ¿Se hubiera facilitado el consenso de haber encontrado un diseño concertado para el sistema educativo provincial? Los textos producidos por los bloques de la Oposición reflejan cierta apertura al consenso, que tiene su expresión más acabada en el proyecto de los Senadores Justicialistas (cuyas disposiciones se aproximan a las del Oficialismo). ¿Se vería facilitado el camino de la concertación a partir de estas convergencias? Las particularidades del escenario político en el que se debatió la ley, la posición mayoritaria del Oficialismo en ambas Cámaras y la celeridad del trámite legislativo constituirán importantes escollos a la hora de transitar ese camino. Pero el obstáculo más relevante parece consistir en la carencia de una lógica político-pedagógica que orientara la propuesta del Oficialismo y de un discurso específico que la legitimara. Los ejes del antagonismo no fueron los pedagógicos. Se concentraron en la definición de las atribuciones del Ejecutivo para implementar la reforma; en particular las referidas a la situación laboral de los docentes afectados por la transformación. La Oposición orientó sus proyectos a la defensa de los tramos del sistema que quedaban al margen de la norma propuesta por el gobierno: el nivel Inicial (en su período no obligatorio), el Ciclo de Especialización (cuya duración no estaba determinada por el texto legal) y las modalidades y regímenes especiales. Pese a que en el texto oficial no se establecían disposiciones explícitas sobre estos niveles y modalidades, las medidas que se tomaran en un marco de emer-

gencia económica y ajuste estructural, configuraron un contexto político que amplió los márgenes de incertidumbre acerca de los alcances de la nueva ley.

La ampliación de las facultades del Ejecutivo para efectuar transformaciones orgánico-funcionales y la derogación genérica de toda norma que se opusiera a la nueva ley, contribuyeron a ampliar esa incertidumbre y obturaron las posibilidades de generar acuerdos explícitos entre los diversos sectores en pugna.

Por otra parte, 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. La ausencia de un discurso pedagógico específico parece haber contribuido a dificultar la posibilidad del consenso.

### 3.2. El debate parlamentario

#### *a) La emergencia económica como contexto de producción de la nueva legislación*

En el debate parlamentario, las nociones de “crisis”, “emergencia” o “urgencia”, constituyen nudos del discurso desplegado en el recinto, en particular por los sectores de la Oposición. Sus argumentaciones apuntaron a cuestionar la vinculación entre “emergencia económica” y “educación pública”. Si bien, desde estos sectores, se reconoce la situación de crisis de la provincia y se admite que ella requiere de soluciones urgentes, se insta al cuerpo legislativo a debatir el problema educativo fuera del marco de la emergencia.

Sr. Bianco: “Hasta el hartazgo este bloque ha dispuesto su vocación a ayudar al gobierno de la Provincia de Córdoba, porque entendemos que la emergencia, producto de decisiones propias del gobierno como de aquellas que incluso le vienen de situaciones de fuera del país, necesita de soluciones firmes, rápidas y a veces superando la mínima formalidad en cada caso. Pero señor presidente, la educación no pue-

de estar siendo debatida en el marco de la emergencia. La emergencia es económica, es del sector financiero público provincial, la educación pública tiene un grado de emergencia totalmente distinto al de las cuentas públicas ... y la estamos asociando a cualquier otro proyecto que viene también reducido en su discernimiento y en su tratamiento, por esta extraordinaria emergencia que ya ha rebasado los límites de toda razonabilidad" (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

De este modo, el discurso opositor construye una relación causal entre "emergencia económica" y "transformación educativa", que concibe a la reforma como una estrategia destinada a recortar el gasto fiscal, más que a transformar el sistema escolar. El rediseño de la estructura educativa provincial es identificado con el ajuste.

Sr. Presas: "Deseamos hacer notar que, en virtud de la actual crisis socioeconómica que vive la Provincia, una transformación educativa implementada en medio de la emergencia conlleva el riesgo de la aplicación, aún inadvertida, de criterios de eficiencia y económicos incompatibles con el reconocido concepto de que la educación no es un gasto sino una inversión para el futuro. También deseamos hacer notar que bajo el pretexto de un rediseño funcional del sistema educativo provincial, tendiente a optimizar la utilización de los escasos recursos existentes en materiales disponibles e incrementar la calidad de la enseñanza, en realidad parecería que sólo se pretende alcanzar determinadas metas presupuestarias mediante alguno de los mecanismos que voy a pasar a detallar: impidiendo la cobertura de cargos vacantes con personal remunerado, anulando las designaciones de personal suplente remunerado, aún en el caso de suplencias sin goce de haberes, fusionando grados en numerosas escuelas sin las debidas consideraciones pedagógicas, suprimiendo o fusionando escuelas rurales bajo el pretexto de bajas matrículas o una utilización más eficiente de los edificios existentes, cancelando o negando la renovación de contratos de personal docente, o docente auxiliar de ciertas escuelas especiales, por considerarlos superfluos o prescindibles, disminuyendo los ya disminuidos salarios docentes a través de una reducción de algunos adicionales, suprimiendo direcciones educativas específicas como la Dirección de Enseñanza del Adulto, Dirección de Investigación Educativa, Dirección de Educación Física y otras, ignorando criterios de especificidad pedagógica aceptados en

el mundo entero; fusionando o cerrando establecimientos educativos poco eficientes, según un criterio gerencialista del Ministerio de Educación y muchas otras medidas que han llevado a cabo o que se están insinuando desde el Ministerio de Educación y Cultura en el último tiempo". (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

Resulta necesario analizar con más detenimiento esta relación causal entre los términos "Emergencia económica - Ajuste estructural - Transformación Cualitativa". La crisis del Estado provincial había afectado seriamente al sector educativo oficial: meses antes de asumir la nueva gestión se había producido el cese en el pago de salarios y la retención de servicios de un amplio porcentaje de los agentes.

Con la asunción de las nuevas autoridades, el Ministerio de Educación tomó una serie de decisiones de tipo político-administrativo, que permiten advertir el impacto del ajuste en la educación pública provincial. En el fragmento de los debates que fue citado anteriormente, la Oposición expone algunas de estas medidas: la fusión de organismos técnicos y de gestión, así como de establecimientos educativos, el cierre y fusión de divisiones y la definición de un mínimo de alumnos para mantenerlas, la finalización de las suplencias rentadas, los estrechos controles del Estado para autorizar la cobertura de cargos vacantes. Seguramente estas acciones contribuyeron a identificar la Transformación como una estrategia política destinada a reducir el gasto fiscal.

Pero además, el proyecto de ley oficial disponía la ampliación de las facultades del Ejecutivo para modificar la planta funcional de los establecimientos y la derogación de cualquier otra norma que se opusiera a la ley. Estos elementos, a los que se suman algunas declaraciones realizadas desde el Ministerio de Educación, respecto a la posible vulneración de los derechos de los trabajadores del sector, contribuyeron a fortalecer esta imagen que identifica a la reforma con el ajuste.

Sra. Piana: "Según lo señalado por el Ministro de Educación de la Provincia... podríamos decir que no estamos hablando de una Ley de Educación, sino de una vulgar Ley de Prescindibilidad Docente. Dijo

el Señor Ministro que "si es necesario vulnerar algún derecho de los trabajadores, lo haremos".... Dijo.... que por un "error de tipeado" o una "falta de control en el tipeado", no se habían incluido los años de duración del ciclo de especialización en el anteproyecto enviado". Menudo error el del Señor Ministro. Si así se equivoca en un artículo me aterroriza pensar cuando hagamos el balance de su gestión. Y temblarán los docentes de la Provincia cuando confunda los renglones al utilizar el lápiz rojo para reformular la planta docente" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Afirmaciones como estas, son recurrentes en el debate y evidencian el marco de incertidumbre en que se desarrolló la discusión del nuevo modelo educativo provincial; particularmente respecto de las motivaciones del gobierno para implementar la transformación. El cambio en la estructura del sistema, la eliminación de las especialidades en el CBU y las modificaciones en el diseño curricular de ambos ciclos podían tener un alto costo social. Se avizoraba un posible cese de los cargos docentes correspondientes al 7º grado del nivel primario, así como de los profesores de las escuelas Técnicas y Agrotécnicas que no pudieran ser reubicados en la nueva estructura, cambios en la planta funcional de los establecimientos de nivel medio, como consecuencia de la aplicación de un nuevo diseño curricular que no había sido formulado en su totalidad, ni difundido en las instituciones educativas. Diversos sectores de la oposición, coincidieron en advertir estos temores:

Sra Garay: "Por último, me quiero referir a las condiciones del sector docente para llevar adelante esta transformación. Primero, las condiciones efectivas de desempleo en el ámbito público y privado, que se calcula en cerca de cuatro mil agentes para 1996, más lo que vendrá en el 97 y en el 98, a medida que la transformación avance. La transformación generará desempleo, no contribuirá al empleo, uno de los objetivos en los que todos estamos solidariamente empeñados" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Las argumentaciones destacan la posibilidad de que la TCC agudizara la crisis económico-social de la provincia y particularmente incrementara un fenómeno social que -junto al impacto del tequila- se observaba como el problema más relevante del período: el desempleo estructural.

Sr. Morcillo: "El nuevo esquema educativo hará desaparecer las modalidades del nivel medio, lo que evidencia la pérdida e 26520 horas cátedra con la consecuente pérdida de puestos de trabajo, aproximadamente 1800 agentes cesarán en sus labores ...y debemos recordar para quienes estuvieron presentes en la reunión con el señor Ministro de Educación, que ante la pregunta expresa, tuvo que reconocer que el Estado Provincial no podía garantizar la estabilidad de los docentes que seguramente van a ser afectados por esta reforma... Por último, la eliminación del séptimo grado significa la pérdida de dos mil puestos de trabajo aproximadamente, lo que significa que esta reforma, so pretexto de la transformación educativa, que no se explicita en ninguna parte, tiene su origen también -un origen que no se dice- en la necesidad de un mayor ajuste, pero un ajuste injusto e inequitativo, ya que se pretende concretar a costa de los sectores más necesitados de la sociedad quienes ninguna responsabilidad tienen en la crisis de la provincia" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Las respuestas del oficialismo a estas argumentaciones se dirigen a limitar la incertidumbre que se enuncia desde las bancadas opositoras, planteando que la reforma no suprime las modalidades vigentes, sino que las transforma.

Por otra parte se justifica el cambio a partir de un discurso que la concibe como una "adecuación a las demandas sociales" y una respuesta a "las necesidades locales y regionales".

Sra. Castro: "El ciclo básico común no atenta contra las modalidades que hoy tenemos en el sistema ... sino que se transformarán, dando lugar a ... especializaciones polivalentes. Estas no solamente permitirán una pronta y oportuna adecuación a las demandas impuestas por los campos sociales y la incorporación de nuevas tecnologías, sino que ampliarán las bases de la oferta educativa, atendiendo a las necesidades locales y regionales" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).<sup>7</sup>

7. La cita no ha podido reproducirse de modo textual por errores de tipeado. En el Diario de sesiones puede leerse: "El ciclo básico común no atenta contra las modalidades que hoy tenemos en el sistema, escuelas técnicas, de comercio,

Una cuestión que prácticamente no fue abordada en el recinto, es la vinculación entre el ajuste provincial y el nacional. Esto puede deberse a que la profundización del ajuste estructural en la Argentina, se produjo con cierta posterioridad a la discusión parlamentaria de la ley<sup>8</sup>, pero también a la filiación política del sector mayoritario de la Oposición: el Justicialismo.

Sin embargo, los legisladores radicales tampoco hacen referencias explícitas al tema, excepto en un caso en el que se advierte la similitud del proceso de transformación iniciado a nivel nacional y el que se pretende implementar en la provincia:

Sr. Besso: "Presenciamos una espectacular reubicación y reconversión en la Nación, que se realizó con un llamativo silencio de muchos sindicatos" (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

Los argumentos del Radicalismo no apelarán a la situación de emergencia del Estado Provincial, con el objeto de legitimar el cambio propuesto. La construcción discursiva del Oficialismo respecto de la situación económica de la Provincia se realizará desde un plano propositivo, analizando las vinculaciones entre educación y trabajo, entre oferta educativa y demandas laborales, entre propuesta curricular y desarrollo regional.

---

bachilleratos modalizados, bachilleratos comunes, sino que se transformarán, dando lugar a que dos ciclos superiores se implementa en especializaciones polivalentes" Por ello se ha optado por reducir la cita textual.

8. La aplicación del Plan de Convertibilidad y la puesta en marcha del proceso privatizador produjeron un crecimiento en la economía nacional, que descendió como consecuencia de la "crisis del tequila" y la denominada "Reforma del Estado II" —que representó un ajuste significativo en las economías provinciales— se inició en 1996, tras la renuncia del Ministro de Economía de la Nación Dr. Domingo Cavallo y su reemplazo por Roque Fernández (GARCIA DELGADO, 1999).

Frente al discurso de la Oposición que considera la Transformación Cualitativa como una estrategia de ajuste que incrementa la crisis económica provincial, el Oficialismo la concibe como una estrategia orientada a superarla.

Sra. Silva: "La implementación en el Ciclo Básico Unificado de actividades regionales que atienden a una capacitación adecuada, apuntando a facilitar la inserción del educando en su medio, mediante estrategias que apoyen el desarrollo económico de la Provincia" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Sin embargo, las medidas de restricción del gasto implementadas al iniciar la nueva gestión de gobierno, la centralidad de la "emergencia" como un rasgo propio del escenario político en el que se produce el discurso legal, la pretensión de que la ley ampliara las facultades del Ejecutivo en el proceso de reforma y la "incertidumbre" del Oficialismo respecto de sus acciones futuras contribuyeron a fortalecer la posición de los sectores políticos antagónicos.

#### *b) El debate político: el papel del Poder Ejecutivo y del Legislativo*

Otro de los ejes del debate parlamentario, es el papel del Poder Ejecutivo y del Legislativo en el proceso de sanción de la nueva ley. Tanto en las argumentaciones del Oficialismo como en las de la Oposición, se hace referencia a los procedimientos implementados para el tratamiento de la norma y se discute el rol de ambos Poderes del Estado en la definición de la política educativa provincial. El análisis del texto permitirá estudiar algunos aspectos de la lógica política que orientó la sanción de la ley.

Tal como se viene sosteniendo a lo largo de este capítulo, la "emergencia" y la "delegación" constituyen dos caras del escenario político de la TCC y ambas tienen un fuerte impacto en la producción del discurso educativo provincial.

El análisis de las argumentaciones vertidas en el recinto, permiten identificar tres equivalencias que se articulan en el discurso opositor: "dele-

gación = urgencia”, “delegación = ilegalidad” y “delegación = autoritarismo”.

En la primera de ellas, la “urgencia” en el debate del proyecto de ley, es explicada –en tono de denuncia– como consecuencia de una concepción política propia del Ejecutivo provincial, que le asigna a la Legislatura un papel de “protocolización” o “legalización” de sus decisiones. El núcleo central de este argumento cuestiona el papel secundario de los órganos de representación política, que se convierten en instrumentos formales para legitimar las decisiones estatales.

Sr. Presas: “Pareciera ser que el Gobernador considera a esta Legislatura como un servicio de protocolización o de legalización de sus decisiones, de otra manera no se explica cómo es posible que nuevamente, por razones de urgencia, estemos considerando un proyecto recién ingresado en la Cámara” (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

La segunda equivalencia mantiene el núcleo central del argumento anterior, pero se señala críticamente, un nuevo rasgo en el ejercicio del poder por parte del Ejecutivo Provincial: la ilegalidad. Más allá del cuestionamiento político, que enfatizaba el rol secundario de la Legislatura, el discurso opositor produce un nuevo cuestionamiento de tipo jurídico: la implementación de esas decisiones, sin contar con el marco legal que les brindara legitimidad formal.

Sra Vera: “Se ha empezado a aplicar antes de que sea votada por diputados, senadores, sea promulgada, reglamentada, publicada y aplicada. Pruebas al canto: vemos que a los niños de sexto grado, concluido el mismo se les entrega la libreta y se les comunica que deben ir a una escuela secundaria para inscribirlos en primer año. Pongamos atención, la legislación vigente no prevé ese trámite ...o sea que es el mismo Ministro de Educación quien comienza transgrediendo la ley” (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Si la “delegación” constituye un efecto político de la “emergencia”, la “ilegalidad” y la “transgresión” de la Constitución y de la Ley se convierten en efectos jurídicos del mismo proceso.

Sr. Mello: “Si un proyecto de ley es muy genérico, el legislador se transforma en un protocolizador de los actos del Ejecutivo sin respetar los roles que la Constitución asigna a cada uno de los poderes. Como muestra de este tipo de situaciones, podemos mencionar la nota firmada, fechada el 20 de diciembre del corriente año por la Directora del Nivel Inicial y Primario ... mediante la cual se convoca a la comunidad educativa a resolver la reubicación del personal docente, invocando una supuesta transformación operada en el sistema que aún no hemos sancionado en este recinto. Posteriormente entre los días 26 y 27 se labraron las actas relativas a la reubicación docente” (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

La tercera equivalencia identifica la “Delegación” con el “Autoritarismo”, caracterizando los procedimientos del Ejecutivo como autoritarios.

Sra. Garay: “No nos oponemos a transformación...la perentoriedad, la velocidad de la puesta en marcha, la falta de consulta, el ponerla en marcha antes que esta Honorable Cámara interviniera para debatir y dar el marco legal para empezar. Parecen cuestiones de forma, sin embargo, son de fondo y dan cuenta de la filosofía autoritaria y omnipotente del Ejecutivo en el tratamiento de algo tan vital como la educación” (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Son los mecanismos “formales” de la sanción de la ley los que “dan cuenta de una filosofía autoritaria y omnipotente del Ejecutivo” y deben ser considerados problemas de “fondo”, que erosionan el sistema democrático. Los términos “perentoriedad”, “velocidad de la puesta en marcha”, “falta de consulta”, “carencia marco legal” quedarán asociados al “Autoritarismo” en el discurso opositor. La “urgencia”, la “ilegalidad” y el “autoritarismo” como ejes de las argumentaciones críticas desplegadas en el debate, pueden condensarse en el término “delegación”.

Sra Giri: “¿Qué se quiere decir con que somos responsables para tratar un proyecto de semejante magnitud porque –y esto también me lo han dicho algunos senadores en forma personal- el Poder Ejecutivo tiene la necesidad y urgencia de su tratamiento y su aprobación? A

veces pienso que los candidatos a cargos en el Poder Ejecutivo para presidente o para gobernador confunden, a veces, el asumir el cargo con ser ungidos en el cargo, desnudando, a la luz de cualquier mirada, su idea imperial de administrar el poder que les ha sido delegado por el pueblo. El tratamiento que se hace de los proyectos en las Comisiones no tiene nada que ver con este tipo de sesiones en comisión. En las Comisiones se discute y se intercambian opiniones, cambiamos contenidos, sacamos una coma o ponemos un punto. Pero aquí ya no cabe ninguna posibilidad de modificación. El señor gobernador necesita la ley y la necesita hoy, y hoy se va a aprobar. A veces me entero por "La Voz del Interior" que por la tarde, cuando vaya a mi trabajo que es éste, voy a aprobar una ley que ya ha sido aprobada por el periódico mencionado" (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

Las relaciones entre "emergencia", "necesidad", "urgencia" y "delegación" como componentes centrales del proceso de sanción de la ley son explicitadas recurrentemente en el discurso opositor. Pero el cuestionamiento excede los límites del proyecto tratado en el recinto e incluso alcanza no sólo al Poder Ejecutivo Provincial, sino también al Nacional. La argumentación parece alejarse de los aspectos coyunturales, para mostrar los límites del sistema político en general. Profundizando este argumento, la Oposición interpela al resto del cuerpo legislativo, no sólo para que produzca un debate más profundo sobre la transformación educativa, sino acerca de su rol como legisladores. Se cuestiona la "formalidad de las formas", la transformación del ejercicio de la representación política y de sus procedimientos legítimos, en un "rito formal".

Sr. Kramer: "Sólo nos interesa, señor presidente, la naturaleza propia de esta institución de la democracia ... La comunidad argentina desde hace muchos años está acostumbrada a vivir con dos poderes: el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial...Pero en este proceso de democratización -porque no puedo decir en este recinto que estamos viviendo en democracia plena - debemos reivindicar y resaltar la función del Poder Legislativo; debemos tener una mayor autoestima de lo que somos como representantes del pueblo. Nos encontramos que los legisladores venimos a cumplir un rito formal, venimos unos a levantar la mano y otros a no levantarla. Esto, señor presidente, es un rito

formal, y creo que el pueblo de Córdoba no nos ha elegido para venir a cumplir con la formalidad de votar una ley que ya está implementándose y que está en pleno funcionamiento" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

El uso de términos tales como "reivindicar", "resaltar" la "función del Poder Legislativo" o "tener una mayor autoestima" refuerzan la apelación al cuerpo legislativo, intentando re-posicionar a los actores. Si la identidad de los actores estaba constituida por una relación antagonica entre Oficialismo y Oposición ("Nosotros/ Ellos"), desde la cual se podía incluso disolver diferencias al interior del campo opositor, la estrategia discursiva pretende invertir estas relaciones, constituyendo un nuevo antagonismo: Nosotros= Legisladores / Ellos = Poder Ejecutivo.

Sra Giri: "Cuando vamos por la calle, cuando los medios de prensa hablan de la Legislatura o de los legisladores, todos, de una manera o de otra nos sentimos involucrados. Habrá razones para este desprestigio en algunos casos, no en todos, pero créanme, somos nosotros desde aquí, con estas actitudes de no preservar nuestra autoridad como legisladores de la Provincia de Córdoba, los que nos prestamos a este desprestigio en la opinión de la gente; somos nosotros los que no defendemos nuestros propios derechos cuando claudicamos y digo la palabra "claudicamos" en lo que debe ser nuestra tarea en esta Cámara. No nos oponemos a la necesidad de la transformación del sistema educativo, nos oponemos a la oportunidad de su tratamiento, nos oponemos a este método compulsivo, a que no se respete la Legislatura, a que en sesiones como la de hoy se impongan, en definitiva, los deseos y las urgencias del Poder Ejecutivo, por encima de la razón de ser de nuestra existencia como legisladores. Me preocupa nuestra dependencia" (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

Sin embargo, las respuestas del Oficialismo se dirigirán a justificar los procedimientos del Ejecutivo mediante tres tipos de argumentación: en primer lugar destacando las disposiciones constitucionales y legales que establecen para el Ministerio del área un rol central en el diseño de las políticas educativas.

Sr. Besso: "También se dijo aquí que esta ley es inconsulta. Baste recordar que entre las atribuciones del Ministerio de Educación de la Provincia que, según la óptica, son tachadas de insuficientes y excesivas y hasta ambas cosas en el mismo discurso, están claramente definidas y conceptualizadas en la Ley 8113, con toda la solidez de ese marco jurídico" (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

En segundo lugar, señalando el amplio apoyo electoral del gobierno, como fuente de legitimación política de su acción:

Sra. Leonelli: "El presente proyecto constituye la expresión genuina del pensamiento de la Unión Cívica Radical, que en las elecciones del 14 de mayo aparece como la voluntad popular manifestada mayoritariamente en las urnas" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Y por último, destacando la relevancia de otros espacios de debate educativo —desde el Congreso Pedagógico Nacional hasta la Asamblea Constituyente de 1994— como antecedentes susceptibles de ser vinculados en forma legítima a la discusión de la nueva ley educativa provincial:

Sra Leonelli: "No debemos desconocer que en la Provincia de Córdoba, ya hace muchos años que el tema de la educación lo estamos tratando permanentemente" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995)

Para finalizar el análisis, resulta indispensable considerar que tanto las emisiones de los legisladores Oficialistas, como la de los Opositores ponen de manifiesto que la lógica política del proceso de sanción de la ley fue una lógica de mayorías; dificultándose el logro de consensos que permitieran no sólo la construcción de una alternativa acordada para producir la reforma, sino la conformación de espacios de legitimación política, que excedieran la legalidad como mecanismo de justificación de la acción estatal. El fragmento que a continuación se transcribe, refleja la finalización del trámite legislativo con la sanción de la ley.

## CÁMARA EN SESIÓN

Sr. Presidente (Molinari Romero): Tiene la palabra la Senadora Baldata.

Sra. Baldata: Quisiera pedir que cuando se haga la votación, ésta sea nominal.

Sr. Presidente (Molinari Romero): En consideración la moción formulada por la señora senadora Baldata, de que la votación sea nominal

### SE VOTA Y ES RECHAZADA

Sr. Presidente (Molinari Romero): Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto.

### SE VOTA Y APRUEBA EN GENERAL.

Sr. Presidente (Molinari Romero): Corresponde efectuar la votación en particular. Tiene la palabra la Sra. senadora Baldata.

Sra. Baldata: Solicito que el voto negativo de mi persona quede consignado, por favor, expresamente en el Acta y en el Diario de Sesiones.

Sr. Presidente (Molinari Romero): Así se hará señora senadora....

### SE VOTA Y APRUEBA EN PARTICULAR, SIN MODIFICACIÓN, QUEDANDO SANCIONADO EL PROYECTO DE LEY.

Sr. Presidente (Molinari Romero): Queda convertido en ley. Se comunicará al Poder Ejecutivo. Tiene la palabra el Sr. senador Alberti.

Sr. Alberti: Señor presidente, de ser posible también solicito que el voto negativo del bloque de senadores de la UceDé quede consignado en las actas.

Sr. Presidente (Molinari Romero): La presidencia advierte que, salvo el voto del bloque mayoritario, el resto de los bloques ha votado negativamente" (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

### c) Las relaciones entre la reforma provincial y la nacional

En el análisis de los documentos oficiales producidos por la TCC, se destacó que uno de los componentes centrales de su discurso educativo es la tensión entre "autonomía y regulación" respecto de la política educativa nacional. Por otra parte se demostró que dicha tensión tuvo características diversas según las condiciones de producción y circulación del discurso, variando según el ámbito o nivel del sistema que regulaba el Estado Provincial.

El debate parlamentario de la Ley refuerza la hipótesis que considera que la producción del discurso educativo —como estrategia de legitimación de la acción estatal— se encuentra condicionada por la posición y las relaciones de los actores en el campo político. Tanto las argumentaciones del Oficialismo como las de la Oposición, se encuentran determinadas por un campo de tensiones y luchas entre la Nación y la Provincia, como jurisdicciones de signos políticos enfrentados.

El Justicialismo y la Ucedé plantearon la necesidad de ajustar la transformación del sistema educativo cordobés a las disposiciones de la Ley Federal de Educación. Tal como se observó en el análisis de los proyectos alternativos que presentaron los bloques opositores, éste era uno de los ejes de la crítica a la propuesta oficial y uno de los espacios de conflicto entre estos partidos y la UCR. La argumentación de estos bloques se inicia interpretando el proceso de Transformación Educativa Nacional, como expresión de un consenso que tiene sus orígenes en el Congreso Pedagógico y se ha fortalecido mediante la sanción de la Ley Federal de Educación, los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación y la firma del Pacto Federal Educativo.

Sra Piana: "El Parlamento Nacional, con el aporte de los representantes de todos los partidos políticos de la democracia y luego de prolongados y enriquecedores debates, se sanciona la Ley Federal de Educación... En las comisiones de Educación de ambas Cámaras habían señalado y fundado su opinión todas las entidades de la Comunidad Educativa Nacional. Con la sanción de dicha norma, culmina un proceso de análisis y debate iniciado en 1984 con el Congreso

Pedagógico Nacional, el mismo había sido convocado por Ley N° 23114 de octubre de 1984, por un gobierno que pertenecía al mismo signo político que hoy detenta la mayoría de esta Honorable Cámara" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

La apelación al Congreso Pedagógico como el espacio en el que alcanzaron los acuerdos básicos de la política educativa en la democracia, fue reiterada a lo largo del proceso de sanción de la Ley General de Educación de la Provincia N° 8113/91. Del mismo modo, el discurso educativo oficial del Gobierno Nacional, consideró a la Ley Federal como respuesta a las conclusiones de los debates producidos en el seno del Congreso. En ese sentido, el Justicialismo profundizará esta línea argumental.

Sra Piana: "Durante el Congreso, un ilustre hombre de la democracia señalaba "estamos empezando a enfrentar juntos uno de los mayores desafíos de la democracia argentina... la edificación de un sistema educativo reclama el debate filosófico, ideológico y político que dará sustento común a la nueva casa que habitaremos todos. Y por fin, a través de las vías legislativas que nos brinda el ordenamiento institucional democrático, podremos trazar el plan, el proyecto definitivo de un edificio que permita a nuestros hijos y a nuestros nietos su formación integral, armónica y permanente... la convivencia armónica y federativa de realidades e identidades provinciales y locales, en el seno de una única Nación Argentina... Hay que asegurar un mínimo denominador en los contenidos de la educación, hay que compatibilizar la oferta de niveles y modalidades educativas, hay que descentralizar y democratizar consecuentemente. Tampoco servirá reemplazar un centralismo nacional por muchos centralismos provinciales. Todo esto... debe basarse en estudios y diagnósticos serios y sistemáticos y emanar de un consenso nacional que defina una división nacional del trabajo entre las jurisdicciones y los agentes educativos... La educación de la democracia necesita un gobierno democrático de la educación". Estas palabras —sobre las que invito a reflexionar a los firmantes del despacho de la mayoría— fueron pronunciadas por el último presidente de la Nación propuesto por el Radicalismo, el doctor Raúl Alfonsín, al inaugurar la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico en Embalse de Río Tercero, el 27 de febrero de 1988. Y precisamente se siguieron esos consejos y así, dentro de la Democracia, logramos sancionar entre todos una Ley Federal de

Educación que –permítanme afirmarlo como justicialista- nos enorgullece no sólo a los integrantes de partido, sino a todos los argentinos” (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

La extensa cita permite identificar una doble estrategia discursiva desplegada por la Oposición. Retomando un texto de una de las figuras más destacadas del Radicalismo, los legisladores del PJ pretenden legitimar las políticas educativas nacionales –propias del Gobierno Justicialista– a la vez que cuestionar el estilo político del Ejecutivo Provincial. Las emisiones del texto enumeran diversas acciones llevadas a cabo por el Estado Nacional a partir de la implementación de la Transformación Educativa Federal; entre otras: “asegurar un mínimo denominador en los contenidos de la educación, compatibilizar la oferta de niveles y modalidades educativas, descentralizar, etc.”. El discurso vincula la acción del Estado a las nociones de democratización y consenso, que son reforzadas por las características de su autor –el primer presidente electo desde la recuperación democrática (pertenece a un signo político contrario al de la hablante)– y además por el propio contenido del texto, que resalta dichos principios.

Pero además el fragmento contiene emisiones dirigidas a cuestionar las acciones del Gobierno, en el ámbito de la política educativa: “Tampoco servirá reemplazar un centralismo nacional por muchos centralismos provinciales”, “basarse en estudios y diagnósticos serios y sistemáticos”, “emanar de un consenso”, etc. En ellas se sintetizan los aspectos que posteriormente serán cuestionados en el debate. La exhortación final “invito a reflexionar a los firmantes del despacho de la mayoría” da cuentas de esta intención crítica.

La argumentación del Justicialismo, se dirige luego a cuestionar la posición oficial, que pretendía justificar la autonomía de la Provincia en la firma con reservas del Pacto Federal Educativo.

Sra Piana: “La Provincia de Córdoba, como miembro del Estado Argentino, en su sistema educativo debe respetar como ley marco la Ley Federal de Educación... La Provincia de Córdoba, firmó el Pacto Federal Educativo, forma parte del Consejo Federal de Educación y

como tal suscribe sus definiciones por más que se pretenda minimizar la corresponsabilidad de la provincia, con argucias tales como la de “la firma con reservas”. Todos sabemos el significado que tienen las reservas en los Pactos Federales y los tiempos que se vencen para argumentar sobre esas “reservas”. Podrá ser utilizado para alimentar alguna vanidad provinciana, pero no para fundamentar con seriedad un anteproyecto de ley” (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Por último, se presenta una metáfora que hace referencia al aislamiento que tendrá el sistema educativo de Córdoba respecto al resto del país, analogando al actual gobierno provincial con su predecesor.

Sra. Piana: “Resulta curioso que en este anteproyecto el Poder Ejecutivo continúe con la tradición, nueva por cierto pero arraigada hasta los tuétanos, del aislamiento de la Córdoba isla. Pareciera que basta ser gobernador de Córdoba para convertirse en Robinson Crusoe, Señor Presidente” (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Respecto al Frepaso, las intervenciones de sus representantes en el debate parlamentario evidencia posiciones críticas respecto a cualquiera de estas reformas. Se cuestiona la implementación de un cambio educativo en las condiciones en que se encontraba la provincia.

Sra Baldata: “Antes del 14 de mayo iniciamos una campaña electoral en un clima –educativamente hablando- de alta conflictividad, nosotros estábamos en campaña política y había escuelas cerradas, docentes con más de tres meses sin cobrar, padres absolutamente angustiados porque se corrieron serios riesgos de perder el período lectivo 1995, alumnos desorientados. En ese marco, nosotros propusimos postergar la aplicación de la Ley Federal de Educación. Porque esta ley establece entre otras cosas –y pareciera que no es importante- que es necesario encarar la reforma, innovar en el sistema educativo, pero que fundamentalmente con un aumento del presupuesto para el rubro, con una capacitación intensiva y programada... con el equipamiento adecuado para las escuelas. Por eso nosotros dijimos que en este marco de absoluta improvisación, incorporar al sistema educativo de Córdoba un proyecto de innovación creemos que lisa y lla-

namente está condenado al fracaso..." (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

En cuanto al Bloque Oficialista, éste desarrolla una estrategia discursiva particular para legitimar su proyecto. En ambas Cámaras Inicia el debate sobre el tema, apelando a la autonomía de la provincia, justificada por las disposiciones de la Constitución Nacional

Sra Leonelli: "La convención constituyente de Santa Fe... en su artículo 75, inciso 19) establece que el Congreso de la Nación tiene como facultad la de sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales... En este marco y reconociendo los mandatos constitucionales, los mandatos provinciales, la Ley Federal que es la base de todo el sistema educativo nacional y la ley 8113 como modelo adoptado por nuestra provincia en uso de sus atribuciones, se propugna desde el espacio concedido al federalismo una reforma cualitativa del sistema educativo que no constituye una nueva regulación sustitutiva de la anterior, sino que es un reajuste para adaptarla a las nuevas circunstancias" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

La defensa de la autonomía, constituye en el discurso del Radicalismo, una "atribución" del Estado Provincial, legitimada por los mandatos constitucionales y la legislación educativa vigente. El criterio de legitimación que pretende aplicar el Oficialismo es jurídico, pero en otro momento del debate se profundiza la legitimación política, haciendo referencia a la defensa de un "auténtico federalismo".

Sr Huss: "Tampoco esta Unión Cívica Radical va a adherir a la idea que pretendemos una confederación de Estados provinciales de la Nación. Adherimos a lo que establece la Constitución nacional. Queremos una Nación con Estados independientes, desde los gobernadores de provincia... defiendan la autonomía, los derechos, la idiosincrasia de cada una de sus provincias y no sean meros gerentes de sus sucursales del Gobierno nacional" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Con este argumento se ingresa a uno de los aspectos más críticos de las relaciones entre el Estado Nacional y las jurisdicciones provinciales en el ámbito de la política educativa. Tal como se menciona en la reconstrucción de las condiciones de producción del discurso educativo, la reforma iniciada luego de la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales, con la sanción de la Ley Federal de Educación produce una nueva configuración del sistema educativo nacional. Uno de los aspectos más destacados de este proceso es el papel del Estado Central en la regulación de la reforma y su vinculación con las jurisdicciones provinciales. Algunos trabajos que se han ocupado de este tema destacan que "el Ministerio Nacional ha efectuado una poderosa recentralización del sistema, quizás aún mayor que cuando administraba directamente las escuelas" (DUSSELL y otras 2001 p.84). Sin embargo, las argumentaciones del Radicalismo no dan cuenta de esta situación, sino que se orientan a demostrar la similitud entre el proyecto provincial y el federal.

Sr Huss: "Lo que se hizo es modificar solamente dos artículos para que en consonancia con la Ley Federal de Educación, podamos entrar en una estructura educativa nacional" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

En el Senado, esta argumentación será retomada por el Oficialismo, construyendo una equivalencia entre "Transformación Educativa Nacional = Transformación Cualitativa de Córdoba".

Sr. Ferrero: "En este momento estamos adecuando la Ley 8113, Ley General de Educación de la Provincia, a lo que determina la Ley Nacional N° 24195 que, en su Título III estructura el sistema educativo nacional. Pero aún más, la correspondencia en lo sustantivo de los contenidos fundamentales comunes de la Ley Federal, con los asignados al ciclo básico del nivel medio y la propia organización como ciclo de tres años, harán posible la movilidad y la coordinación que permitan vincular a los centros educacionales de distintas jurisdicciones" (Honorable Cámara de Senadores. Diario de Sesiones 1995).

La reforma provincial será presentada como una adecuación del sistema cordobés a las disposiciones propias de la Ley Federal de Educación,

más allá de que el proyecto legal en discusión, no respetara la estructura del sistema que se había sancionado a nivel nacional. Y la estrategia discursiva culminará considerando al proyecto provincial como respuesta a un mandato nacional.

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. Diario de Sesiones 1995).

En síntesis, el debate parlamentario refleja una particular construcción discursiva de las tensiones entre la Nación y la Provincia respecto a la reforma educativa. El conflicto político atraviesa el debate, pero las argumentaciones de los diversos sectores lo profundizan o lo diluyen según su posición en el campo político y sus estrategias argumentativas. 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 desde una argumentación jurídica que resultará endeble: la apelación a 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 provincial obedece a disposiciones nacionales.

La Oposición, se dividirá en dos sectores: el Justicialismo y la Ucedé 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 Fede-

ral, 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 hará imposible en el marco legislativo.

#### *d) La ausencia de debate pedagógico*

La fundamentación del proyecto de ley de Transformación Cualitativa del Sistema es escasa en formulaciones pedagógicas y el análisis de los debates parlamentarios no permite identificar los enfoques teóricos que subyacen al proyecto puesto que, tal como se pudo observar en los apartados anteriores, en el recinto prevalecieron las argumentaciones de tipo político y no se discutió el modelo pedagógico que la reforma pretendía instaurar. En ese sentido los textos refuerzan la hipótesis sostenida en este trabajo acerca de la "ausencia" de un discurso educativo específico, orientado a legitimar/cuestionar la reforma.

El Radicalismo mantuvo como justificación de su proyecto de ley los componentes del discurso educativo que había construido la TCC. La transformación refiere a un proceso de cambio educativo que afecta a la totalidad del sistema, pero prioriza su dimensión institucional:

Sra. Castro: "Este proyecto de ley de la transformación cualitativa del sistema educativo de la Provincia de Córdoba, surge de la necesidad de ajustar el desfase de los tiempos sociales y los educativos. Los cambios educativo que hoy se necesitan son mucho más profundos a los que estábamos acostumbrados, ya que no sólo hay que cambiar lo que enseñamos, sino que esos cambios permiten generar una escuela nueva, actualizada, participativa y comprometida con el hoy hacia el futuro" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

En el texto se realizan frecuentemente referencias a la temporalidad: emisiones como “desfasaje” de los tiempos sociales y los educativos, “nueva escuela”, “actualizada”, “comprometida con el “hoy” y hacia el “futuro” refuerzan una imagen que ya se encontraba presente en los documentos oficiales: la reforma como vínculo entre el cambio societal y el cambio educativo. Este vínculo encuentra su justificación pedagógica en la noción de “formación en competencias”.

Sra. Castro: “El ciclo básico común, proveerá al alumno de competencias básicas necesarias tanto para ingresar al mundo del trabajo como para la prosecución de estudios superiores. Ello asegurará generar egresados de nivel medio, con una capacitación especializada y polivalente, que les permitirá tanto insertarse en el mundo del trabajo y la producción, como continuar estudios superiores y al haber conjugado la práctica con la teoría, mediante una formación integral, se estará educando para el trabajo y no formando para el trabajo, ya que son muchas las competencias básicas para cualquier puesto de trabajo o para los centros de estudio superior, y estas condiciones son las que los centros educativos deberán garantizar en cualquiera de sus ciclos y niveles. Es imprescindible generar toda una serie de valores y aptitudes realizadas con el trabajo; se requiere gente que sepa trabajar en equipos, que pueda ponerse en el lugar del otro y comprender su demanda, que haga responsable de sus propias decisiones y compromisos que voluntariamente asume, que pueda resolver por sí, situaciones problemáticas, que sea eficaz, ordenado, solidario, tenaz y honesto” (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

La inclusión del concepto de “competencias” en el discurso pedagógico y en las propuestas de la política educativa en la Argentina, ha sido reciente. Diversos autores coinciden en afirmar que “ser competente significa poder resolver problemas en un mundo en el que se entrelazan aspectos naturales, sociales, tecnológicos y simbólicos, con conocimientos y al calor de una reflexión permanente en la acción misma, sobre lo que se conoce y se aplica” (BRASLAVSKY, 1994; DUSTCHAVSKY, 1993). En este contexto, se señala una compleja gama de competencias que deben desarrollar los sujetos –concebidos como ciudadanos-productores– entre las que se encuentran las competencias comunicati-

vas, las socio-históricas y éticas, las matemáticas, las científicas, las tecnológicas, las ecológicas y las críticas y creativas.

La complejidad del concepto, no parece reflejarse en el discurso educativo provincial: no se advierte en los documentos del Ministerio de Educación de la Provincia, tampoco en la fundamentación del proyecto de ley, ni en sus debates parlamentarios. En efecto, las argumentaciones del Oficialismo –que son reiteradas en varias oportunidades por diferentes legisladores– enfatizan la necesidad de que desde la educación se responda a las demandas del mercado laboral, omitiendo otras esferas relevantes –como por ejemplo la participación ciudadana– que requieran la formación de sujetos competentes. Incluso la referencia a los valores y aptitudes que se deben generar en la escuela: “trabajo en equipos”, “responsabilidad”, “resolución de situaciones problemáticas”, “orden”, “solidaridad”, “tenacidad” y “honestidad” se subordinan a la esfera laboral. En la discusión parlamentaria de la ley se delinea un perfil del egresado de la nueva escuela en el que se sobredimensionan las competencias, valores y aptitudes “realizadas con el trabajo”. El objetivo central parece marcado por una formación integral = especializada = polivalente que genere sujetos sociales “competentes” para insertarse en el mundo laboral; para ello debe transformarse la escuela.

Sra. Castro: “Esta transformación educativa tiene previsto crear espacios de cada centro educativo que permita vivenciar estos valores y ejercer la toma de actitudes a diferentes situaciones. Cambiando las prácticas escolares rutinarias, ejerciendo con profesionalidad cada acto educativo, para ello se ha previsto una capacitación permanente, las escuelas pasarán de una organización vertical a una con múltiples espacios horizontales, para favorecer el trabajo en equipos, que es el compromiso profesional, y solamente se puede ejercer en términos prácticos si existe un medio institucional que lo permita”(Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

La emisión resulta sugerente, porque se postula la creación de espacios institucionales orientados a vivenciar los valores necesarios para la integración en el mercado de trabajo. Pese a la reducción del sentido asignado a las “competencias” –que son vinculadas por el discurso oficial a

las demandas laborales— y más allá de la conveniencia y viabilidad de la aplicación de modelos productivos en la organización escolar, la propuesta resulta innovadora. Sin embargo, la emisión del debate parlamentario no se condice con el texto de la ley, que no modificaba ningún aspecto de la organización escolar. Por otra parte, implementación de las nuevas propuestas curriculares de Nivel Medio —que fueron elaboradas con posterioridad a la sanción de la ley— tampoco produjeron orientaciones respecto a la organización escolar. De este modo, el Oficialismo desarrolló escasos argumentos para justificar desde criterios pedagógicos la propuesta de transformación educativa.

En cuanto la Oposición, los fundamentos pedagógicos desplegados en el debate también son escasos. En general se dirigen a criticar el modelo educativo propuesto por el gobierno provincial y confrontarlo con el nacional, denunciar la carencia de estudios serios que acompañen la propuesta de ley y señalar la falta de justificaciones pedagógicas que dieran sentido al cambio.

Sra. Piana: “Nos sorprendió un anteproyecto flaco, magro, sencillamente decepcionante. Nada en él que nos indique que cada día señala una impresionante producción tecnológica y procesos científicos de avanzada, en todos los campos del conocimiento. Por el contrario notamos con tristeza que el Poder Ejecutivo de la Provincia considera que sus niños y jóvenes deben estudiar un año menos en el nivel primario, que el resto de los habitantes del país. Todos sabemos que una de las mayores deserciones del sistema escolar se produce al finalizar ese nivel. Parece que la filosofía educativa del radicalismo se centra en el principio de nivelar para abajo” (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Sin embargo, tanto el Justicialismo como la Ucedé —los dos bloques que elaboraron sus propios proyectos de ley— no presentaron argumentos pedagógicos para justificar sus propuestas. Una excepción frente a esta ausencia de argumentos pedagógicos puede encontrarse en el debate producido en la Cámara de Diputados, cuando la informante del bloque del Frepaso, realiza un análisis crítico de la situación de la escuela media provincial. La intervención de la legisladora se dirige a cuestionar la

propuesta del Poder Ejecutivo en función de tres aspectos centrales: 1) la falta de progresividad de las acciones y las condiciones reales de la escuela media que se pretende transformar; 2) La rigidez de una propuesta de un ciclo básico unificado con la desaparición de las modalidades en este primer ciclo, en particular de la modalidad técnica y 3) Las condiciones objetivas y subjetivas del sector docente que tiene que llevar adelante la transformación. En cada uno de estos aspectos se desarrollan argumentaciones de tipo pedagógico que ponen de relieve la inconveniencia de sancionar la ley.

Sra. Garay: - “A nadie se le escapa que la escuela secundaria pública cordobesa, atraviesa una crisis institucional de larga data: desorganización, indisciplina, ausentismo y hasta fenómenos de alcoholismo y droga. Falta de una oferta curricular institucional e imposibilidad de lograrla en el corto plazo. Una organización del trabajo...basada en la hora cátedra, un sistema de organización del trabajo perimido en el mundo y nefasto para la calidad de la educación, que impide absolutamente la coordinación horizontal y el trabajo en equipo. Una organización pedagógica segmentada en materias, administraciones obsoletas y sin informatización, direcciones ineficaces en generar y gestionar proyectos institucionales, es más, direcciones desbordadas. En esas condiciones institucionales se pretende incorporar a niños de once y doce años. Para las instituciones medias esta reforma será un shock, si no se han planteado y generado los programas concretos de recuperación institucional para afrontar la transformación. Claro que aquí se evidencia una filosofía: hay que generar más crisis y caos, hay que generar rupturas para vencer la resistencia al cambio” (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

El diagnóstico pone el acento en las condiciones desfavorables de las instituciones de enseñanza media, para que la transformación fuera implementada de un modo acelerado en ese nivel. En primer lugar, se reconoce una crisis que afecta a los diferentes actores educativos —alumnos, directivos, docentes, etc.— y desde allí, se proponen acciones que se consideran imprescindibles para viabilizar un proyecto de reforma. En segundo lugar, se advierten los efectos de una política de “shock” en instituciones que atravesaban esa situación de crisis profunda y por último se destaca la “filosofía” que otorga sentido a la acción

pedagógica del Estado Provincial: "la crisis y el caos" como instrumentos para producir rupturas y vencer la resistencia al cambio. Posteriormente avanza sobre uno de los problemas más relevantes del nivel: el abandono y el fracaso escolar

Sra Garay: "¿Cuál es el principal problema? Una alta matriculación en primer año, pero rápidamente una deserción y un abandono que fija en más del 50% las cifras de egresados, altos índices de repitencia, serios problemas de aprendizaje que evidencian el fracaso escolar. Una idea y una intención que podría llegar a ser brillante es secundarizar, pero si no se hace un ataque frontal al abandono para los jóvenes y sus familias amplios sectores perderán un año de escolaridad primaria y sacarán un boleto al fracaso y a la frustración" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

Por último considera la crisis económica y en particular el problema del desempleo. Respecto a este tema, interesa destacar que mientras la posición oficial pone a la emergencia en el centro de su estrategia de legitimación de la acción estatal, pero parece desconocerla como condicionante de la reforma educativa y los partidos de Oposición producen una equivalencia entre "Transformación Educativa = Ajuste", la argumentación de la legisladora rescata un elemento fundamental para la implementación de procesos de cambio educativo: las condiciones subjetivas de los actores implicados.

Sra Garay: "La transformación generará desempleo, no contribuirá al empleo... El desempleo tiene dos caras: una real y dramática de perder una fuente de subsistencia...otra el miedo, la desvalorización, el surgimiento de un sentimiento de autodefensa individualista y caída de la solidaridad. ¿Con estas condiciones subjetivas se piensa encarar nada menos que una transformación cualitativa que requiere básicamente del compromiso, la identificación con la propuesta, la cooperación, la unidad como pre-requisito para hacerla entre todos? Seguramente que, siguiendo el estilo del Ejecutivo, éste decretará, ordenará que se comprometan, que crean, que sientan la función de la transformación" (Honorable Cámara de Diputados. Diario de Sesiones 1995).

La argumentación es relevante porque introduce en un aspecto medular de toda reforma: su legitimidad al interior del sistema educativo. La eficacia política del cambio se encuentra vinculada al "compromiso", la "identificación", la "cooperación" y la "unidad" estos elementos salen de la esfera de la legalidad —el decreto— y requieren otras instancias de legitimación.

Las posibilidades de discutir el modelo educativo que adoptaría la provincia, se verán fuertemente limitadas por las condiciones de producción del discurso al momento de sancionar la ley. La celeridad del trámite legislativo, la urgencia de su debate y la participación limitada de los actores del sistema en ese proceso, dificultaron la elaboración de proyectos alternativos al oficial, que pudieran avanzar en un sentido de superación de la propuesta.

La pretensión de alcanzar consensos con relación a los aspectos más significativos de la transformación, fue prácticamente descartada; sólo puede advertirse en el texto un acuerdo generalizado de todos los sectores políticos en torno a dos cuestiones: la situación crítica del sistema educativo y la necesidad de un cambio.

La Oposición se centró en la defensa de algunos principios que se consideraban vulnerados por el proyecto oficial, más que al logro de consensos o al enfrentamiento con el Oficialismo sobre la base de otras propuestas. Los proyectos que presentaron los bloques opositores —con excepción del Frepaso que no elaboró ningún texto alternativo— se orientaron a adecuar la estructura provincial a las disposiciones de la Ley Federal de Educación, a mantener vigentes las especialidades del Nivel Medio —particularmente la técnica— y garantizar la gradualidad en la implementación de los cambios. Además, se intentó que en el texto definitivo se disminuyeran las atribuciones del Poder Ejecutivo en la modificación de la planta funcional de los establecimientos educativos. El análisis del texto permite identificar otros discursos —no pedagógicos— desde los cuales se pretende legitimar la TCC. Respecto a las escasas formulaciones discursivas pedagógicas, el Oficialismo reitera el modelo contractualista en la fundamentación de su propuesta y la Oposi-

ción expresa algunas formulaciones pedagógicas, dirigidas a cuestionar el proyecto del gobierno, más que a justificar sus propias propuestas.

#### **4. La política educativa provincial luego de la sanción de la Ley N° 8525/95: los límites de la legitimidad jurídica**

Con la sanción de la Ley N° 8525/95, el gobierno provincial encontró un instrumento que brindó legitimidad jurídica a su proyecto educativo. A partir de ese momento, desde los organismos de gestión educativa local, se producen una serie de modificaciones en la regulación de los distintos niveles del sistema.

En lo concerniente a la escolaridad obligatoria, la implementación de la reforma, que había alcanzado status legal, va acompañada de regulaciones administrativas y pedagógicas tendientes a implementarla. Si bien estas disposiciones no se encontraban explicitadas en el texto de la ley, las amplias facultades que el Art. 3° otorgaba al Poder Ejecutivo, justificaban su aplicación.

Las medidas fueron anunciadas al iniciar el ciclo lectivo 1996, mediante un documento denominado "Construyendo la Transformación Educativa de Córdoba (1996)". La particularidad del texto, es que presenta los principales lineamientos oficiales respecto a la regulación del sistema de enseñanza reformado, particularmente a la organización del Ciclo Básico Unificado y el Ciclo de Especialización. Además se exponen también, las medidas diseñadas para los otros niveles del sistema —en particular para la Educación Superior No-Universitaria— cuyo marco jurídico continuaba siendo la Ley General de Educación N° 8113/91.

En este apartado, se realizará un análisis del texto oficial, considerando en forma particular las emisiones dirigidas a cada uno de los niveles del sistema; además se presentará una breve reconstrucción de las políticas educativas luego de la sanción de la Ley N° 8525/95 y se analizará un proceso de erosión de la legitimidad del Estado Provincial que se confi-

gura luego de la sanción de la ley y que incluye "un amplio arco de oposición" en el que se articulan "actores neocorporativos afectados por las políticas de racionalización y organizaciones que persiguen un interés público" (LA SERNA, 1999 p.17).

La reconstrucción de las políticas no pretende ser exhaustiva, la complejidad de planes, programas y proyectos desplegados desde el Estado Provincial en forma autónoma conjuntamente con la Nación dificulta un análisis detallado de cada una de las acciones.<sup>9</sup> Sin embargo, el propósito que orienta esta reconstrucción es el análisis de los discursos educativos oficiales luego de la sanción de la ley, con el objeto de estudiar los límites la legitimidad jurídica de la reforma y la ausencia de otras instancias de legitimación.

#### **4.1. La implementación del Ciclo Básico Unificado y el Ciclo de Especialización**

La Ley 8525/95 dispuso la conformación del Ciclo Básico Unificado y el Ciclo de Especialización. En el documento mencionado, el gobierno anunció un "Reordenamiento del sistema en el Nivel Medio". Propuso la conformación de nuevos modelos institucionales

"Las escuelas tendrán ofertas únicas o combinadas, según las necesidades regionales o locales. Se conforman nuevos perfiles con las siguientes identidades:

- Modelo Institucional de Ciclo Básico Unificado
- Modelo Institucional de Ciclo Básico Unificado y Ciclo de Especialización

9. Un análisis de la multiplicidad de programas nacionales y provinciales para el Nivel Medio durante este período puede encontrarse en KRAVETZ, S. (2004) "Contexto y texto de la reforma educativa en la provincia de Córdoba. Escenarios políticos y estilos de implementación". Tesis de Maestría Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba (MIMEO)

- Modelo Institucional de Ciclo de Especialización"

(Construyendo la Transformación Educativa de Córdoba. Dirección de Programación Educativa. 1996)

El documento no expone los criterios según los cuales se adoptaría uno u otro modelo institucional; sólo se hace referencia a las "necesidades sociales y regionales" que determinarían la existencia de ofertas únicas o combinadas. Sin embargo, las declaraciones periodísticas del Ministro de Educación Dr. Jorge Pérez permiten identificar esos criterios. La redistribución de la oferta de nivel medio se asentaría en dos ejes:

- La prioridad de la Educación General Obligatoria (Nivel Primario y Ciclo Básico Unificado de Nivel Medio) la intención oficial es que el estudiante acceda al Ciclo Básico Unificado lo más cerca posible de su domicilio (Declaraciones del Ministro de Educación a La Voz del Interior 13/08/96).
- La distribución del servicio educativo del Ciclo de Especialización con una oferta educativa relacionada con la demanda socio productiva de la región (Declaraciones del Ministro de Educación a La Voz del Interior 13/08/96) y con las demandas educativas, entendidas como cantidad de vacantes para los alumnos y no como cantidad de instituciones que ofrezcan el ciclo.

Para ello, el Ministerio planificó la redistribución de la oferta combinando la implementación de Ciclos Básicos Unificados en la mayoría de las instituciones de nivel medio de la Provincia, su apertura en las zonas rurales —con una propuesta organizativa y pedagógica diferenciada de la urbana— y la concentración de los Ciclos de Especialización sólo en algunas escuelas de la capital y el interior.

La oferta se reduciría entonces a un solo ciclo en buena parte de los establecimientos y la matrícula se concentraría en las instituciones que contarán con el Ciclo de Especialización —a las que los alumnos accederían a través de un sistema de becas y transporte hacia la escuela más

cercana a su domicilio — (Declaraciones del Ministro de Educación a La Voz del Interior 13/08/96).

Para definir las especialidades que se brindarían en el segundo ciclo, se combinaría un mecanismo de planificación centralizada de la oferta, con un mecanismo de concertación con algunos sectores de la producción y con las organizaciones no-gubernamentales de cada localidad. Uno de los roles asignados al Estado Provincial en el proceso de cambio propuesto había sido el de "coordinación y planeamiento del nivel central de la Provincia" (Propuesta Curricular III Ciclo. Dirección de Programación Educativa. 1995). La recuperación de este rol, se intentaría mediante una estrategia de "planificación centralizada" de la oferta, otorgando "racionalidad" a su distribución geográfica. Esta racionalización se materializó en el diseño de un "mapa o carta escolar", instrumento característico del planeamiento urbano, que había sido utilizado en el sector educativo en el marco de gobiernos desarrollistas y burocrático-autoritarios durante los '60 y '70. Con la recuperación de la democracia "las formas bienestaristas del estado provincial, se caracterizaron por el intento de instauración de una perspectiva universalista en la prestación de servicios sociales, que amplió ciertamente los beneficios, induciendo paralelamente a una expansión desmedida del gasto y a una retracción relativa de la inversión pública" (LA SERNA, 1999 p. 14). En ese marco, la aplicación de un instrumento de planificación racional de la oferta del tipo del "mapa escolar" fue considerada innecesaria por los órganos de planeamiento y gestión educativa provincial y su uso fue desapareciendo.

En los '90, la crisis económica de la provincia, la situación de emergencia financiera del Estado y una necesidad de racionalizar el gasto educativo pusieron nuevamente en escena un criterio instrumental para la distribución de los recursos y el centro recuperó su rol de planificación. Pero esta recuperación del rol de planeamiento estatal, no sólo apeló a criterios técnicos, sino que incorporó un nuevo espacio de legitimación social de las políticas: las "reuniones multisectoriales". Estas reuniones convocaron a sectores de la producción —en particular a los empresa-

rios- y a organizaciones no gubernamentales de cada zona. Si bien la oferta educativa ya había sido distribuida según criterios técnicos de planeamiento, esta instancia de concertación constituyó el espacio político desde el cual se pretendió legitimar las decisiones centralizadas.

El análisis de material periodístico, documentación oficial y algunas entrevistas informales a personal del Ministerio de Educación y de la UEPC permite afirmar que en estas reuniones no se logró una participación efectiva de la comunidad y se produjo una fuerte resistencia del gremio docente para aceptarlas como instancias válidas en la definición de la oferta educativa. Este fenómeno permite identificar la presencia de nuevos espacios de legitimación de las políticas educativas, vinculados a las demandas del sector productivo, como criterios prevaletentes para justificar las acciones dispuestas.

En cuanto a la situación de las zonas rurales, el gobierno anunció en el documento de 1996, que "garantizaría la escolaridad obligatoria a todos los alumnos de las escuelas rurales" a través de diversas estrategias entre las que se mencionaba:

" 1) Traslado de los alumnos a centros urbanos donde existan escuelas rurales. 2) Creación de CBU alternativos a los cuales asistirán diariamente alumnos egresados de 6° y 7° grado de escuelas rurales cercanas y 3) Creación de Escuelas Albergues en lugares de difícil acceso, que permitan a su vez nuclearizar escuelas primarias y constituirse en CBU alternativos" (Construyendo la Transformación Educativa de Córdoba. Dirección de Programación Educativa. 1996)

Las alternativas presentadas ponen en evidencia la intención del gobierno de garantizar la escolaridad obligatoria —como única responsabilidad del Estado— mediante estrategias de racionalización presupuestaria, pero manteniendo una prestación universal del servicio, aunque fuera necesario desatender los tramos no-obligatorios del sistema.

Por otra parte, la recuperación de esta función de planificación por parte del Estado excedía el ámbito educativo oficial, para regular al sector privado. El Ministerio anunció que las especialidades que brindarían las

instituciones privadas de enseñanza deberían ajustarse a las orientaciones fijadas para la totalidad del sistema, evitando superposición de ofertas con la esfera pública así como la continuidad de propuestas que no respondieran a las demandas productivas regionales. Este elemento generó incertidumbre y oposición en las instituciones privadas, en la medida en que las regulaciones estatales podían afectarlas.

#### 4.2. La transformación de la Educación de Adultos

El documento de 1996, no hace referencias explícitas sobre esta modalidad, sin embargo se anunció un incremento en los años de duración de las carreras de nivel medio para adultos que de tres años, pasaría a seis. Este aumento de la cantidad de años de escolaridad fue interpretado por los gremios docentes y por los propios centros educativos de adultos, como un intento de homogeneizar la educación media y terminar con una oferta destinada específicamente a otro segmento de la población. La UEPC publicó un documento denominado "La Educación de Adultos. Aportes para la reflexión" en el que se afirma:

"El discurso y accionar oficial han abierto un peligroso camino donde la fragmentación y la desaparición de la modalidad está planteada. La realidad va por otro camino" ("La Educación de Adultos. Aportes para la reflexión". UEPC. Noviembre de 1996)

El reordenamiento de la Educación de Adultos se sumaba a una serie de medidas destinadas a racionalizar la oferta. Si bien el aumento de los años de escolaridad no representaba un ajuste del gasto, sino más bien su ampliación, el diseño de una oferta de igual duración que la del nivel medio común, evidenciaba el propósito oficial de homogeneizar la oferta lo que podría culminar en la "desaparición" de la modalidad.

### **4.3. Las políticas educativas para el Nivel Superior No-Universitario**

El Ministerio presentó una propuesta de "Reordenamiento de la formación docente" en el documento de 1996. Luego de caracterizar a la oferta de este nivel, como producto de una expansión cuantitativa que generó un sistema sobredimensionado, se afirma 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 especialidades deberán buscarse en el marco de las Universidades" (Construyendo la Transformación Educativa de Córdoba. Dirección de Programación Educativa. 1996)

El anuncio implicaba el posible cierre de instituciones y carreras de dependencia oficial en los que no se evidenciara una relación entre oferta y demanda de egresados que justificara el servicio y la finalización de la subvención estatal de institutos de profesorado para nivel medio, en gran parte privados y dependientes de la Iglesia Católica.

Por otra parte, tanto en este documento como en otros que se produjeron para el Nivel Superior, puede observarse una presencia cada vez más acentuada de las regulaciones nacionales en el discurso educativo. Mientras las políticas dirigidas al Nivel Medio se orientaron a la defensa de la autonomía provincial frente a la Nación, en el caso de los Institutos de Formación Docente la provincia reconoce permanentemente la existencia de la legislación nacional y los acuerdos federales. En el documento "Nivel Terciario. 1996" se expone un argumento recurrente en la mayoría de los textos de la TCC: la apelación a la autonomía justificada en la firma reservada del Pacto Federal, pero inmediatamente se menciona la normativa nacional. Se plantea la necesidad de que "los distintos actores involucrados posean herramientas para procesar, analizar, hacer circular, recrear y usar la información" entre ellas se consigna:

"Ley General de Educación 8113. Ley Provincial 8525. Ley Federal de Educación. Ley de Educación Superior Documento "Nivel Terciario. 1996" y Documentos para la Concertación (Ministerio de Cultura y Educación de la Nación) Series A-8. A-9. A-11 y A-14". (Nivel Terciario. Dirección de Programación Educativa. 1996)

El fenómeno parece vincularse a dos cuestiones: por una parte a la presencia de una Ley específica que regula el sub-sistema de Educación Superior Universitaria y No-Universitaria - la Ley 24521 de Educación Superior- y por la otra, a la intervención de la jurisdicción nacional para otorgar validez a los títulos de los Institutos de Formación Docente.

Los anuncios del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Federal de Cultura y Educación referidos a los procesos de acreditación de los IFD y de sus ofertas formativas y la necesidad de que la transformación curricular del nivel, respetara los Contenidos Básicos Comunes acordados en el seno del CFCyE configuran una importante estrategia de recentralización del Estado Nacional, que ligada a la ausencia de reformas estructurales para este Nivel en el ámbito provincial dificultó la apelación a la autonomía jurisdiccional para este tramo del sistema.

### **4.4. Los límites de la ley: movilización social, intereses de los actores y erosión de la legitimidad**

El Estado Provincial avanzó -mediante la ley- en el diseño de una serie de acciones que pueden caracterizarse 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) generar espacios de concertación vinculados particularmente al sector productivo, que resultaron ineficaces por la centralización estatal en el diseño de la oferta.

Estas acciones se enfrentaron a un amplio sector de Oposición que articuló no sólo a los partidos políticos enfrentados al gobierno, sino a

algunas líneas internas del propio Radicalismo –particularmente a un grupo de legisladores oficialistas en su mayoría provenientes del interior provincial– 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. Al decir de La Serna, se trató de "un régimen que se constituye bajo el presupuesto de que la legitimidad gubernamental viene dada por el pronunciamiento electoral, pronunciamiento que autoriza sin más trámite a la ejecución de las políticas así convalidadas" (LA SERNA 1999 p.15).

Los anuncios oficiales, generaron una fuerte movilización de diversos sectores, en torno a la educación. La importancia de las medidas adoptadas y su impacto en los diversos niveles del sistema, produjeron una ampliación del arco opositor al gobierno. A los partidos políticos que habían expresado su rechazo al proyecto oficial al momento de discutir la nueva ley, se sumaban otros actores sociales que –con intereses diversos– manifestarían su desacuerdo con las orientaciones de la política educativa provincial.

La "Pueblada", manifestación pública de oposición a la política educativa provincial, que concentró más de 40.000 personas, constituirá una acción política eficaz para la protesta social, la deslegitimación de la acción estatal y la retracción del proyecto original del gobierno. 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 organizaciones que persiguen un interés público" (LA SERNA, 1999 p.17). En este apartado se identifican –de un modo esquemático– estos actores sociales, con el objeto de analizar sus posiciones e intereses diversos y los límites del gobierno para legitimar su proyecto sobre la base de la nueva legislación.

- Oposición interna en el Radicalismo: El Poder ejecutivo intentó en un primer momento generar consenso con los bloques legislativos del oficialismo. La oposición de un grupo de legisladores radicales provino fundamentalmente del interior provincial, particularmente de los departamentos más postergados. Los anuncios referidos a la concentración de los Ciclos de Especialización en algunas regiones importantes del territorio provincial y el riesgo de que se produjera el cierre de centros educativos de adultos e institutos terciarios generaron resistencias por parte de los propios legisladores oficialistas.

Un documento firmado por la Lic. María Dolores Becerra de Moreno, pone de manifiesto los conflictos que generó el proyecto educativo del mestrisimo al interior del propio Partido Radical. En el texto se realiza un "Análisis comparativo de la plataforma de la UCR y las medidas anunciadas por el Poder Ejecutivo Provincial a través del Ministerio de Educación". Se presenta una síntesis de la plataforma electoral y una serie de formulaciones críticas a la política educativa provincial destacando contradicciones entre la formulación programática del partido y la acción del gobierno. Se destacan aspectos referidos a las políticas sociales y educativas y posteriormente un análisis de las propuestas partidarias para cada nivel del sistema educativo y una lectura crítica de los anuncios oficiales. Respecto a los lineamientos generales de la política se expresa:

"La plataforma, en su introducción dice textualmente, entre otras cosas: 'Hoy es otro el desafío que deben afrontar la Provincia y sus habitantes: profundizar el desarrollo económico con justicia social... para afrontarlo contamos con un muy buen punto de partida, la convicción generalizada de que el diálogo y la concertación son los grandes instrumentos que garantizan la paz social... un Estado capaz de asegurar el acceso a la salud y a la educación con hospitales y escuelas con profesionales y docentes que sean el orgullo de la sociedad'.

A partir de este momento, el Ministerio encaró una serie de acciones para reorientar las políticas educativas:

- La implementación del Ciclo de Especialización se realizó a través de la presentación de Proyectos Educativos Institucionales para el Ciclo de Especialización. Estos proyectos se elaboraron a partir de criterios fijados por la Dirección de Enseñanza Media a través de la Circular N°1 de marzo de 1997. El ciclo lectivo se había iniciado prácticamente sin un diseño curricular oficial, constituyendo este el primer instrumento que obligó a las escuelas a materializar un proyecto que debía ser presentado y evaluado y de cuyo resultado dependerían no sólo el “perfil institucional” (enunciado teóricamente en los documentos) sino la calidad y organización curricular y la permanencia o no de los docentes en la institución. Esta medida supuso una ampliación de la autonomía institucional (que por primera vez tuvo posibilidades de definir a través de un proyecto educativo su propia propuesta curricular para un tramo de la escolarización) sin embargo los conflictos a los que se hizo referencia anteriormente, las fuertes limitaciones presupuestarias del estado provincial, los reclamos salariales docentes expresados a nivel nacional por la CETERA, y a nivel provincial por los sindicatos docentes y la celeridad de la implementación de la reforma permiten suponer que el escenario político de esta ampliación de la autonomía es más que desfavorable para que su resultado resulte innovador y democrático.
- La puesta en marcha de dos ciclos para la Educación de Adultos, el primero de ellos equivalente al CBU —de un año de duración— y el segundo especializado, de tres años. La elección de las especialidades se produjo mediante un mecanismo similar al del Nivel Medio, es decir a través de proyectos institucionales que definen algunos espacios curriculares en forma autónoma.
- La nueva regulación para el Nivel Superior que obliga a las instituciones a contar con algunos requisitos para mantener su oferta edu-

cativa: Titulación Universitaria o formación post-terciaria del 50% del personal, una matrícula superior a 20 alumnos y el inicio de un proceso de transformación curricular consensuado entre los institutos y el Estado provincial (Circular Nivel Superior. DEMES. Octubre de 1996).

Las orientaciones de la política educativa abrían entonces un espacio para la concertación en dos niveles: a nivel de la reforma estructural y a nivel de cada institución educativa. En ambos, el actor principal fue el propio Ministerio de Educación, que convocó a otros sectores para discutir las medidas que se adoptarían conformando comisiones para el análisis sobre la implementación de la TCC y dispuso la elaboración de Proyectos Educativos Institucionales en los que participarían diversos actores de la comunidad educativa. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos resultó escasa. Las comisiones que analizaron la implementación de la TCC estaban conformadas por funcionarios oficiales, con alguna representación de los gremios docentes, las Universidades y otras instituciones —según el nivel del sistema al que se abocaran— sus orientaciones fueron muy generales y de carácter consultivo. Respecto a la elaboración de proyectos institucionales, puede advertirse una tendencia su burocratización más que la participación efectiva de los actores en el diseño de una política institucional. La lógica que orientó la producción de los proyectos estuvo signada por la necesidad de justificar desde el ámbito institucional, una oferta educativa que estaba planificada de modo centralizado y a producir una propuesta curricular específica para un tramo del Ciclo de Especialización que articulara la tradición y el cambio institucional y garantizara la continuidad laboral de algunos agentes. Pese a que esos procesos deben ser estudiados en forma particular, atendiendo a la especificidad de cada institución, algunos trabajos realizados en la provincia permiten reconocer esta tendencia (CARRANZA, y otros 1999).

## 5. Una reconstrucción del "sentido" de la Reforma a partir del corpus analizado

El discurso educativo de la TCC se produce 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 caracterizarse 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).

Sin embargo, la gravedad de la crisis económica producida a partir del "tequila", la erosión de la gobernabilidad de la gestión anterior y la centralidad de la "emergencia" como argumento destinado a legitimar la acción estatal, parecen haber generado -tanto desde el propio gobierno como desde los sectores de oposición- una serie de representaciones que vinculan a la nueva gestión con el "ajuste". La "emergencia" y su superación se constituyen en los objetivos centrales de la primera mitad del período gubernamental. En ese momento, puede advertirse un alto nivel de legitimidad para la nueva gestión, basado en una mayoría electoral y en los efectos de la crisis de gobernabilidad que enfrentaba el Estado Provincial al momento de adelantar su asunción. "Emergencia" y "Delegación" serán dos elementos distintivos del escenario político en el que se produce el nuevo discurso educativo. Esta estrategia tiene una doble eficacia: en primer lugar porque la emergencia se constituye en un argumento dirigido a legitimar el contenido de la acción de gobierno y en segundo lugar porque contribuye también a justificar los procedimientos utilizados para su ejecución, caracterizados en muchos casos por la celeridad, la ausencia de consensos y la concentración de poder en el Ejecutivo.

En el sector educativo, la reforma provincial tendrá como contexto la implementación de la Transformación Educativa Nacional. Pese a que la retórica oficial apeló recurrentemente al fortalecimiento de la autonomía jurisdiccional en la definición de su proyecto educativo, las regulaciones nacionales constituirán el marco de referencia de la reforma jurisdiccional; la "urgencia" se convertirá el nudo más relevante del discurso y se apelará a él con frecuencia, como una estrategia para justificar la acción estatal en diferentes esferas sociales.

Los principales componentes del discurso educativo provincial en esta etapa son: a) una tensión entre la "continuidad" y el "cambio" con respecto a la reforma anterior. La relevancia que adquirirán uno u otro polo de esa relación, dependerá de las condiciones de producción y circulación del discurso educativo. En general puede advertirse un énfasis en el cambio, presentado como "necesario" e "impuesto por los nuevos escenarios" b) la tensión entre "reforma estructural" y "cambio institucional". Ambas concepciones del cambio asignan responsabilidades diferenciadas al Estado, las Instituciones Educativas y la Sociedad Civil. En ambas la sociedad es constituida como espacio productor de "demandas educativas" -generalmente ligadas a la esfera económica- que son dirigidas al Estado y la Escuela. En la primera cadena, se presenta una imagen de "Estado fuerte", ocupado de la planificación y garante de la equidad y la calidad; en la segunda se ubica en el centro del cambio a las instituciones y a su eficacia para dar respuesta a las demandas sociales. En ambas se apela a un modelo contractual: el Estado como garante -mediante coerción o consenso- del ajuste entre cambio societal y cambio educativo. c) Una Tensión entre "Autonomía y Regulación" La apelación a la autonomía es un componente recurrente en algunos de los textos producidos por la TCC, sin embargo esta autonomía se encontraba fuertemente regulada desde el poder central. La tensión "autonomía-regulación" con relación a las políticas educativas nacionales, tendrá diversas características en diferentes textos oficiales, según las condiciones de su producción y circulación. Uno de los ejes de esta tensión es la estructura del sistema educativo provincial, que difiere de la federal. Mientras a nivel nacional se dispone una estructura

ciclada, en la provincia se mantienen los tradicionales niveles del sistema, produciendo la secundarización del 7° grado. Esta estrategia es definida como una jerarquización de los aprendizajes. Se propone una transformación vinculada a dos criterios: la adecuación a las exigencias del mercado laboral y la excelencia académica.

La ley 8525 constituye el instrumento que otorga legitimidad jurídica al proyecto educativo provincial. El texto de la norma se orienta a la modificación de la estructura educativa provincial, la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo para adecuar el sistema a la nueva estructura (readecuaciones orgánico-funcionales, en la planta de personal, la fusión y el cierre de servicios) 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 de la Provincia. Sin embargo la relevancia de la norma es 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 la implementación de la reforma. Los márgenes de incertidumbre que generaba la propuesta legal—en un marco de emergencia económica y ajuste estructural— eran muy elevados.

En cuanto a la Oposición, sus proyectos presentan convergencias con el texto oficial y sus principales divergencias están referidas a 1) la adecuación de la estructura del sistema educativo provincial a las disposiciones de la Ley Federal de Educación, 2) las atribuciones del Poder Ejecutivo para efectuar modificaciones en la planta funcional de los establecimientos educativos y 3) La continuidad de las modalidades vigentes para el Nivel Medio (Bachillerato. Comercial. Técnico. Agro-técnico).

La convergencia más importante de los textos está referida a la decisión de producir una reforma estructural en el sistema educativo. Excepto el bloque del Frepaso —que mantuvo en ambas Cámaras una posición de abierto reconocimiento de la necesidad del cambio, pero de oposición frontal a su implementación en un contexto de la crisis como el que transitaba la provincia— el resto de los bloques presentaron proyectos

de ley orientados a la puesta en marcha de la reforma. En este sentido cabe preguntarse si la convergencia de los textos puede ser interpretada como un consenso entre los sectores políticos sobre la implementación de la transformación educativa.

Una de las divergencias más significativas en los proyectos, se relaciona con la adecuación de la estructura educativa provincial a las disposiciones federales. ¿Se hubiera facilitado el consenso de haber encontrado un diseño concertado para el sistema educativo provincial? Los textos producidos por los bloques de la Oposición reflejan cierta apertura al consenso, que tiene su expresión más acabada en el proyecto de los Senadores Justicialistas (cuyas disposiciones se aproximan a las del Oficialismo). Las particularidades del escenario político en el que se debatió la ley, la posición mayoritaria del Oficialismo en ambas Cámaras y la celeridad del trámite legislativo constituirán importantes escollos para alcanzar el consenso. Pero el obstáculo más relevante parece consistir en la carencia de una lógica político pedagógica que orientara la propuesta del Oficialismo y de un discurso específico que la legitimara. La Oposición orientó sus proyectos a la defensa de los tramos del sistema que quedaban al margen de la norma propuesta por el gobierno: el nivel Inicial (en su período no obligatorio), el Ciclo de Especialización (cuya duración no estaba determinada por el texto legal) y las modalidades y regímenes especiales. La ampliación de las facultades del Ejecutivo para efectuar transformaciones orgánico-funcionales y la derogación genérica de toda norma que se opusiera a la nueva ley contribuyeron a ampliar esa incertidumbre y obturaron las posibilidades de generar acuerdos explícitos entre los diversos sectores en pugna. Por otra parte, 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. La ausencia de un discurso pedagógico específico parece haber contribuido a dificultar la posibilidad del consenso.

El Oficialismo iniciará el debate apelando a la noción de autonomía provincial, que por otra parte había constituido su argumento más fuer-

te frente a los actores del sistema. Esta noción será justificada desde una argumentación jurídica que resultará endeble: la apelación a 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. La Oposición, se dividirá en dos sectores: el Justicialismo y la Ucedé 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 hará imposible en el marco legislativo.

El Estado Provincial avanza –mediante la ley– en el diseño de una serie de acciones que pueden caracterizarse 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) generar espacios de concertación vinculados particularmente al sector productivo, que resultaron ineficaces por la centralización estatal en el diseño de la oferta.

Estas acciones se enfrentaron a un amplio sector de Oposición que articuló no sólo a los partidos políticos opuestos al gobierno, sino a algunas líneas internas del propio Radicalismo –particularmente a un grupo de legisladores oficialistas en su mayoría provenientes del interior

provincial –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. Los anuncios oficiales generaron una fuerte movilización de diversos sectores, en torno a la educación. La importancia de las medidas adoptadas y su impacto en los diversos niveles del sistema, produjeron una ampliación del arco opositor al gobierno. A los partidos políticos que habían expresado su rechazo al proyecto oficial al momento de discutir la nueva ley, se sumaban otros actores sociales que –con intereses diversos– manifestarían su desacuerdo con las orientaciones de la política educativa provincial. entre ellos se destacan: la oposición interna en el Radicalismo, los gremios docentes y la Iglesia Católica.

## IV

### Conclusiones

*"La clave de inteligibilidad de la cultura cordobesa de los dos últimos siglos debe reposar en el develamiento de las formas de retorno de lo reprimido, del fantasma de la centralidad barroca de la que no se puede hablar, si no es al precio de controvertir la otra tradición, la que la suplantó después de un parto dolorosísimo, la del "progreso", la "positivista" y poner además en cuestión la manera contradictoria en la que Córdoba internalizó lo "argentino" (CRESCO, 1999 p.179).*

Develar lo reprimido, que retorna de modo fantasmático, constituye una operación necesaria para comprender la singularidad de Córdoba en el proceso político nacional. Esta afirmación, que Horacio Crespo propone en "Identidades/ Divergencias/ Diferencias: Córdoba como "ciudad de frontera", representa el punto de partida para realizar una lectura sumaria de las reformas educativas provinciales en los gobiernos democráticos recientes, que permita avanzar sobre las interpretaciones simplistas, que enfatizan el lugar de "rebeldía" ocupado por Córdoba frente a la transformación educativa nacional, apelando a una "natural oposición" local, que parece no requerir de explicaciones histórico-políticas.

En este trabajo, se ha presentado un abordaje del problema, que reconoce tres aspectos centrales del objeto estudiado. El primero de ellos se

configura en torno a las dos experiencias de reforma educativa implementadas en la provincia: la Reforma Educacional de Córdoba (1984-1995) y la Transformación Cualitativa de Córdoba (1995-1999). De este modo pueden analizarse ambos proyectos como políticas específicas del Estado provincial, en un contexto que va del "encantamiento democrático" y la vigencia de un modelo de "bienestar" en los '80, al fortalecimiento de las "democracias delegativas" y la emergencia de formas "post-bienestaristas" de intervención estatal tras la crisis fiscal, posterior al "tequila" (LA SERNA, 1999).

Un segundo aspecto, estrechamente vinculado al anterior, permite analizar las reformas provinciales, en sus articulaciones y diferencias con la nacional. En ese sentido, las políticas de descentralización y recentralización educativa implementadas desde el Estado Nacional en los '90 y la confluencia de normativas federales y jurisdiccionales que regulan el sistema educativo, configuran un escenario que requiere ser analizado, para una comprensión más acabada de la "singularidad" de la provincia. Desde esta perspectiva, la "natural" oposición cordobesa, adquiere nuevos sentidos en el marco de las tensiones con el nivel central y la sanción de la legislación educativa provincial en el período, pone de manifiesto no sólo la intención de legitimar en el plano jurídico el proyecto educativo local, diferenciándolo del central, sino además la de fortalecer la autonomía de la provincia para delinear —no sin contradicciones— un proyecto alternativo al propuesto por la Nación.

El tercer aspecto del problema, se ha abordado atendiendo a la posición diferencial de los actores en el campo político —en particular los Partidos Políticos con representación parlamentaria y en menor medida la Iglesia Católica y los Gremios Docentes— con respecto a las "diferencias/divergencias" entre ambas reformas. El análisis de los debates parlamentarios de la legislación educativa sancionada en el período y la información periodística y documental consultada, permite rastrear es-

tas posiciones y reconocer "argumentaciones" que retornan persistentemente en la historia de Córdoba.<sup>1</sup>

El propósito de este apartado no es realizar una reconstrucción exhaustiva de las políticas desarrolladas por el Estado Provincial en el período, ni evaluar sus principales logros y dificultades, sino más bien aportar un conjunto de reflexiones críticas con respecto a sus tendencias centrales, atendiendo —desde una perspectiva histórico política— al carácter "singular" de las reformas.

### a) 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 a la democratización de la educación. El análisis del discurso educativo oficial permitió advertir los sentidos que asumió la "democracia" en el marco de esta reforma, condensando la recuperación de las instituciones políticas y la vigencia de un modelo de intervención estatal de tipo bienestarista.

1. Para un análisis histórico de estos procesos, ver Roitenburd, S. (2000): *Nacionalismo Católico Córdoba (1862-1943) Educación en los dogmas para un proyecto global restrictivo*. Ferreyra Editor. Córdoba.

Estas políticas se materializaron en diversos programas que pusieron en evidencia la voluntad política de producir un cambio en el sistema educativo, en consonancia con las expectativas de democratización de la sociedad. Se priorizó la expansión del sistema, la ampliación de su cobertura, el fortalecimiento de algunos tramos de la escolaridad, dirigidos a sectores más vulnerables de la población (adultos y sectores rurales). Estas acciones implicaron en algunos casos la expansión del servicio educativo y en otros la creación de organismos de gestión o de apoyo técnico-pedagógico específico para la atención de estos sectores. En cuanto a las transformaciones específicamente pedagógicas se destaca un proceso de renovación curricular en la escolaridad básica - particularmente de Nivel Inicial y Primario- y la implementación de propuestas de capacitación y profesionalización de los docentes en torno a enfoques, disciplinas y contenidos que habían sido excluidos del currículum durante el gobierno de facto.

En síntesis, 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, fueron las acciones más relevantes del Estado Provincial en el sector educativo. El impacto de estas acciones en la democratización efectiva del sistema, excede los límites de este estudio, sin embargo, frente al panorama desalentador que evidenciaba el sector al iniciarse el período, el potencial efecto de estos programas, parecería dirigirse al fortalecimiento de la concepción social de la democracia que se sustentaba desde el discurso oficial: las políticas se orientaron a expandir la oferta, mejorar la calidad de los servicios, operar transformaciones en contenidos y metodologías y promover a los sectores más desfavorecidos.

Sin embargo, la voluntad política del gobierno fue débil en algunos aspectos del programa diseñado: 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.

### **b) ¿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.

Sin embargo, se observa un contraste significativo en el papel de la Nación y la Provincia en el ámbito educativo que puede ser explicado 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 una 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 simultáneamente por el ámbito nacional y el provincial. 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; en primer lugar 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. Esta decisión puede justificarse en términos políticos –por tratarse del tramo obligatorio de la escolaridad, con un acceso mayoritario y una función destacada en la integración social y ciudadana– pero además, desde el punto de vista operativo, era el único nivel que se encontraba enteramente bajo la dependencia provincial y por ende, constituía un espacio privilegiado para producir regulaciones locales.

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

Si se analiza la sanción de la Ley General de Educación como una estrategia centrada en el ámbito local, puede advertirse la necesidad del gobierno de brindar legitimidad jurídica a las políticas implementadas desde la reapertura democrática. Sin embargo, desde los “cruces” entre la Provincia y la Nación, puede advertirse cómo la urgencia de dictar una ley que brindara status jurídico a la reforma cordobesa, adquiere un valor estratégico frente a los intentos de la Nación de efectuar la transferencia de sus servicios y de sancionar una Ley General o Ley Federal de Educación, 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 mantienen los principios que habían sostenido en sus plataformas electorales en 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 Principialidad / Subsidiariedad del Estado pone de manifiesto estos nuevos significados.

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 relativiza 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. La lógica predominante fue una lógica de partidos, en la que cada sector desarrolló propuestas heterogéneas que, en líneas generales, 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. Los principios y fundamentos de la Ley son coherentes con las formulaciones discursivas de la REC, pero las decisiones operativas de la norma – particularmente las formas de gobierno del sistema educativo, la descentralización, la participación de la sociedad en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas, etc.- representan una ruptura frente al discurso originario. La reforma se vio fortalecida como retórica pero puede observarse una restricción de su capacidad transformadora.

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

La reforma educativa iniciada en la provincia 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).

La confluencia de la emergencia económica, la crisis de gobernabilidad y la asunción anticipada de una nueva gestión con amplio apoyo electoral configuró un escenario político que contribuyó a potenciar la legitimidad del nuevo gobierno, en un doble sentido: justificar el "ajuste económico" y 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 se construirá en una doble tensión respecto de la reforma local y la nacional. Recuperar este movimiento en el que se entrecruzan las políticas provinciales y las nacionales, permite realizar una interpretación más rica de la "singularidad" de Córdoba en este proceso.

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

La ley N° 8525, fue el instrumento que otorgó legitimidad jurídica al proyecto educativo provincial. El texto de la norma se orienta a la modificación de la estructura del sistema educativo y a la ampliación de las facultades del Poder Ejecutivo para realizar las "adecuaciones" necesarias para implementar la transformación. En una primera lectura, podría afirmarse que el nuevo instrumento legal representa sólo una reforma parcial del anterior, que se mantiene vigente. Sin embargo, la norma tiene una relevancia excepcional puesto que afectó a la mayoría de los establecimientos educativos en la provincia e implicó una compleja trama de decisiones políticas, técnicas y administrativas para su puesta en marcha. Los márgenes de incertidumbre que generó una propuesta legal –en un marco de emergencia económica y ajuste estructural– fueron muy elevados. A la "reforma estructural" del sistema se sumó la concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo provincial.

En el espacio legislativo, la Oposición orientó sus proyectos a la defensa de los tramos del sistema que quedaban al margen de la norma propuesta por el gobierno: el nivel Inicial (en su período no obligatorio), el Ciclo de Especialización (cuya duración no estaba determinada por el texto legal) y las modalidades y regímenes especiales. La ampliación de las facultades del Ejecutivo para efectuar transformaciones orgánico-funcionales y la derogación genérica de toda norma que se opusiera a la nueva ley contribuyeron a ampliar esa incertidumbre y obturaron las posibilidades de generar acuerdos explícitos entre los diversos sectores en pugna. Por otra parte, 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. La ausencia de un discurso pedagógico específico parece haber contribuido a dificultar la posibilidad del consenso.

A partir de ese momento, el Estado Provincial avanzó –mediante la ley – 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 del Ciclo Básico Unificado en todas las instituciones existentes, la creación de nuevos establecimientos que sólo ofrecieran este primer ciclo de enseñanza media y la ubicación de los Ciclos de Especialización en algunos centros de la capital y el interior provincial, de modo de concentrar la oferta no —obligatoria. Estas acciones se enfrentaron a un amplio sector de Oposición que articuló no sólo a los partidos políticos enfrentados al gobierno, 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 escenario político de la gestión y la "delegación", como estrategia legitimada exclusivamente por el pronunciamiento electoral. Al interior del movimiento opositor se encontrarán organizaciones sociales con valores francamente diferenciados: actores neocorporativos afectados por las políticas de racionalización y a organizaciones 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 Sársfield 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 la trascendencia nacional de los reclamos, ni el gobierno ni los sectores de la oposición dieron cuenta de las vinculaciones entre las políticas educativas provinciales y las nacionales. Si bien se logró revertir las decisiones puntuales del Poder Ejecutivo Provincial respecto a la distribución de la oferta educativa, el proceso de implementación de la reforma mantuvo un fuerte carácter centralizado, con escaso consenso y participación de los agentes educativos.

### f) El retorno de lo reprimido

Transitar la historia reciente de las reformas educativas provinciales y analizar sus entrecruzamientos con las nacionales, ha sido uno de los objetos 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", desde los cuales puede identificarse el "retorno de lo reprimido" al que se refería Horacio Crespo en el ensayo citado al iniciar este capítulo. 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 diferenciales de 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, la extensión de la cobertura de la educación de adultos y la rural y la implementación de programas asistenciales para los sectores 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 mayoritario 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 "entrecruzamientos" –

entre la nueva reforma y la precedente– 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 nacional, continuidad en tanto se produce un "adaptación reactiva" a la reforma nacional (CARRANZA Y KRAVETZ, 1996). Córdoba opta por un papel fuerte para el Estado Provincial, un papel que se aparta del modelo neoliberal, aunque adaptándose a sus imperativos: mantiene una prestación universal del servicio educativo 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. ¿Retornos de lo reprimido? Retornos de "la exigencia de la presencia del Estado –de una entidad que esté por encima del mercado– en la vida económica" (BOLIVAR ECHEVERRIA, 1993). Exigencia que parece mantenerse en la historia desde el barroco, desde aquel intento frustrado de instaurar "otra modernidad" que en la historia reciente de la provincia asumió una forma particular: la de un Estado de Bienestar y una salida Post-Bienestarista en la que se vieron acotados los espacios de participación social en la definición de las políticas educativas.

## Bibliografía

- Abratte J. y M. Pacheco (2004) *La Escuela Media en Córdoba: Estrategias y Sentidos de la Transformación Educativa*. ECE – FFyH – UNC (Mimeo)
- Alvarez Uria, F. y otros (1994) *Neoliberalismo versus Democracia*. Ed. La Piqueta. Madrid.
- Austin, J. (1982) *Cómo hacer cosas con palabras*. Ed. Paidós. Barcelona.
- Ball, S. (1993) *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Morata, Madrid.
- Ball, S. (1995) *La micropolítica de la escuela*. Paidós. M.E.C.España.
- Ball, S. (2002) "Textos, discursos y trayectorias de la política: la Teoría Estratégica". En Revista *Páginas*. ECE. FFyH. UNC. N° 2 y 3. Córdoba.
- Berger, P. y T. Luckmann (1968) *La construcción social de la realidad*. Ed. Amorrortu. Bs. As.
- Bernstein, B. (1994) *La estructura del discurso pedagógico*. Ed. Morata. Madrid.
- Bernstein, B. (1996) *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Ed. Morata. Madrid.
- Birgin, A. Dussell, I. y G. Tiramonti "Nuevas tecnologías de intervención en las escuelas. Programas y proyectos". En Revista *Propuesta Educativa*, N° 18. Flacso, 1998. Bs. As.

- Bobbio, N. M. Matteucci y G. Pasquino (1995) *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI. México.
- Bonal, X. (1988) *Sociología de la Educación: Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Ed. Paidós. Buenos Aires. Barcelona. México.
- Borón, A. y otros (1995) *Peronismo y Menemismo: avatares del populismo en la Argentina*. Ed. El cielo por asalto. Bs. As.
- Bourdieu, P. (1985) *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Ed. Akal. Madrid.
- Bourdieu, P. (1988) *Cosas dichas*. Ed. Gedisa. Bs. As.
- Bourdieu, P. (1999) *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Ed. Anagrama. Barcelona.
- Bourdieu, P. (1999) *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Ed. Anagrama. Barcelona.
- Braslavsky, C. (1984) *La discriminación educativa en Argentina*. Ed. Miño y Dávila. Bs.As.
- Braslavsky, C. y otros (1989) *Educación en la transición a la democracia*. UNESCO/OREALC. Chile.
- Braslavsky, C. (1994) *Transformaciones en curso en el Sistema Educativo Argentino*. (MIMEO) FLACSO.
- Braslavsky, C. (1996) "Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino 1984-1995". En *Propuesta Educativa* N° 14 FLACSO. Bs. As.
- Braslavsky, C. (1999) *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Ed. Santillana. Bs.As.
- Bravo, H. (1988) *Bases Constitucionales de la Educación Argentina*. Ed. Centro Editor de América Latina. Bs. As.

- Buenfil Burgos, R. (1993) *Emergencia de la mística de la revolución mexicana y su componente educativo*. DIIE. CINVESTAV. Documentos DIIE N° 32. México.
- Buenfil Burgos, R. (1994) *Cardenismo: Argumentación y antagonismo en Educación*. DIIE.CINVESTAV. IPN/ CONACYT México.
- Carranza, A. y S. Kravetz (1996) "El problema de la articulación entre las políticas nacionales y jurisdiccionales". Documento de la Cátedra de Organización y Administración Educativa. Escuela de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba. (Mimeo).
- 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 de la Escuela de Ciencias de la Educación*. N° 1. Narvaja Editor. Córdoba.
- Carranza, A. y otros (2002) "La formación de profesores para el Nivel Medio en la Provincia de Córdoba (1986-1999)". En *Revista Páginas de la Escuela de Ciencias de la Educación*. N° 2 y 3. Narvaja Editor. Córdoba.
- Cavarozzi, M. (1985) *Autoritarismo y democracia: la transición del estado al mercado en la Argentina (1955-1996)* Ariel. Bs. As.
- Cohen, J. y A. Arato (2000) *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- De Lella, C. y P. Krotsch (1989) *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Ed. Sudamericana. IDEAS. Bs. As.
- Dussell, I. G. Tiramonti y A. Birgin (2001) "Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular: reflexiones a partir de la descentralización educativa argentina". En Tiramonti, G. *Modernización educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Ed. Temas. Flacso. Bs.As.

- Ezpeleta, J. (1991) *Escuelas y Maestros. Condiciones del trabajo docente en la Argentina*. UNESCO. OREALC. Ed. Centro Editor de América Latina. Bs. As.
- ✕ (▪) Ezpeleta, J. (1997) "Reforma educativa y prácticas escolares". En *Políticas, instituciones y actores en educación*. CEM / Novedades Educativas. Bs. As.
- (▪) Filmus, D. (1996) *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y Desafíos*. Ed. Troquel. Bs.As..
- Filmus, D. -Compilador- (1993) *Para qué sirve la escuela*. Ed. Tesis/Norma. Bs.As.
- (▪) Foucault, M. (1989) *Vigilar y castigar*. Ed. Siglo XXI. Bs.As.
- Foucault, M. (1990) *La Arqueología del Saber*. Ed. Siglo XXI. México.
- Frigerio, G. M. Poggi G. Tiramonti e I. Aguerrondo (1992) *Las instituciones educativas: Cara y Ceca*. FLACSO / TROQUEL. Bs.As.
- García Delgado, D. (1995) *Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural*. Ed. Tesis/Norma Bs. As.
- García Delgado, D. (1998) *Estado-Nación y Globalización: Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*. Ed. Ariel Bs. As.
- Gentili, P. (1994) *Proyecto neoconservador y crisis educativa*. Centro Editor de América Latina. Bs.As.
- ✕ (▪) Gimeno Sacristán, J. (1992) ¡Reformas educativas: utopía, retórica y práctica". En Revista *Cuadernos de Pedagogía*. N° 209. Madrid.
- Habermas, J. (1989) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Ed. Amorrortu. Bs.As.
- Held, David (1996) *Modelos de Democracia*. Ed. Alianza Universidad. Madrid.

- (▪) Kravetz, S. (2004) *Contexto y texto de la reforma educativa en la provincia de Córdoba. Escenarios políticos y estilos de implementación*. Tesis de Maestría. Centro de Estudios Avanzados. UNC. (MIMEO)
- ✕ (▪) Knight, J.; R. Smith y J. Sachs (1993) "La deconstrucción de la hegemonía. Política multicultural y respuesta populista" en Ball (comp.) *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Morata, Madrid.
- La Serna, C. (1999) "Estado y espacio público en un escenario post-bienestarista: consideraciones teórico-metodológicas". Ponencia presentada al Coloquio Internacional sobre Políticas y Organizaciones Públicas en la Transformación del Estado a Nivel Regional. (MIMEO). IIFAP. UNC. Cba. 1999.
- Laclau, E. (1986) *Discurso, hegemonía y política*. Ed. Siglo XXI. México.
- Laclau, E. (1990) *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Ed. Nueva Visión. Bs.As.
- Laclau, E. (1996) *Emancipación y diferencia*. Ed. Ariel. Bs.As.
- Lagroye, J. (1994) *Sociología Política*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Bs. As.
- Marquez, A. (1995) *La quiebra del Sistema Educativo Argentino*. Ed. El Quirquincho. Bs. As.
- O'Donnell, G. (1978) *Apuntes para una teoría del Estado*. Revista Mexicana de Sociología XL. 4. México.
- O'Donnell, G. (1997) *Contrapuntos*. Ed. Paidós. Bs.As.
- Ozslak, O. (1983) *Proceso, crisis y transición democrática*. Ed. CEAL. Bs.As.
- Ozslak, O. (1984) *Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Ed. CEDES. Bs.As.

- Paviglianitti, N. (1988) *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa. Bs.As.
- Paviglianitti, N. (1991) *Neoconservadurismo y Educación*. Ed. Coquena. Libros del Quirquincho. Bs.As.
- Paviglianitti, N. (1994) *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica*. Universidad de Buenos Aires. (Mimeo)
- Paviglianitti, N. (1994) *La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina*. Universidad de Buenos Aires. (Mimeo)
- Philp, M. (2001) "Las imágenes del Estado en una democracia emergente. Córdoba 1983-1989". Ponencia presentada al II Coloquio Internacional: "Políticas y Organizaciones Públicas en la Transformación del Estado a Nivel Regional" IIFAP. UNC. (Mimeo)
- Popkewitz, T. (1995) *Sociología política de las reformas educativas*. Ed. Morata. Madrid.
- Popkewitz, T. Comp. (1994) *Módelos de poder y regulación social en Pedagogía*. Ed. Pomanes. Corredor. Barcelona.
- Portantiero, J. (2000) *El tiempo de la política: construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*. Ed. Temas. Bs.As.
- Pronko, M. (1997) "La universidad en el parlamento peronista: reflexiones en torno al debate de la ley 13.031". En Cucuzza, H. y otros *Estudios de Historia de la Educación durante el primer peronismo (1943-1955)*. Ed. Los libros del riel. Universidad Nacional de Luján. Bs. As.
- Puiggrós, A. (1994) *Alternativas Pedagógicas. Sujetos y prospectiva de la educación latinoamericana*. Miño y Dávila Editores. Bs.As.
- Puiggrós, A. (1995) *Volver a Educar: El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*. Ed. Ariel. Bs.As.

- Roitenburd, S. (1993) "Educación y control social. El Nacionalismo Católico Cordobés (1862-1944)". En Puiggrós, A. y otros *La Educación en las Provincias y Territorios Nacionales (1885-1945)*. Ed. Galerna. Bs. As.
- Roitenburd, S. (1997) "Entre Córdoba y la Nación: Una identidad excluyente para el control de las transgresiones". En Puiggrós, A. y otros *La Educación en las Provincias (1945-1985)*. Ed. Galerna. Bs. As.
- Roitenburd, S. (2000) *Nacionalismo Católico Córdoba (1862-1943) Educación en los dogmas para un proyecto global restrictivo*. Ferreyra Editor. Córdoba.
- Sabattini, I. (1998) "La educación en la Constitución de la Provincia de Córdoba de 1987: Memorias de una Convencional Constituyente". En *Fundación Amadeo Sabattini "La Educación en Córdoba Siglo XX (Tomo II)"*. Ediciones del Copista. Córdoba.
- Saussure, F. (1959) *Curso de Lingüística General*. Ed. Nuevomar. México.
- Senén González, S. (1996) *La descentralización educativa. política fiscal o política educativa?* (Mimeo)
- Stubrin, A. (1998) "La política educativa durante el período democrático". En Revista *Escenarios Alternativos* Año 2. N° 3. Bs. As.
- Tcach, C. y J. Vottero (1998) "Córdoba: ¿Alianza en la isla?". En Revista *Escenarios Alternativos* Año 2. N° 3. Bs. As.
- Terán, O. Comp. (1995) *Michel Foucault: Discurso, poder y subjetividad*. Ed. El Cielo por Asalto. Bs. As.
- Tiramonti, G. C. Braslavsky y D. Filmus -Compiladores- (1995) *Las transformaciones de la educación en diez años de democracia*. Ed. Tesis/Norma Bs. As.
- Tiramonti, G. (2001) *Modernización educativa de los '90 ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Ed. Temas. Flacso. Bs.As.

- Van Dijk, T. (1999) *Ideología: Una aproximación multidisciplinaria*. Ed. Gedisa. Barcelona.
- Vasilachis, I. (1992) "El análisis lingüístico en la recolección e interpretación de materiales cualitativos". En Forni, F.; Gallart, M. y Vasilachis, I. *Métodos Cualitativos II: La práctica de la investigación*. CEAL. Bs.As.
- Vasilachis, I. (1992) *Métodos Cualitativos I: Los problemas teórico-epistemológicos*. CEAL. Bs.As.
- Vasilachis, I. (1997) *Discurso Político y Prensa Escrita: un análisis sociológico, jurídico y lingüístico*. Ed. Gedisa. Barcelona.
- Verón, E. (1996) *La Semiosis Social*. Ed. Gedisa . Barcelona.
- Wainerman, C. y R. Sautú –Compilador– (1998) *La trastienda de la investigación*. Ed de Belgrano. Bs. As.
- Weber, M. (1980) *Ciencia y política*. Centro Editor de América Latina. Bs. As.
- Weber, M. (1998) *Economía y sociedad*. Ed Siglo XXI. México.

La presente edición se terminó de imprimir en Universitas, , en el mes de julio del 2005.



Impreso en Córdoba – Argentina  
por Editorial Universitas