

## V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación

### “Educación y futuro. Debates y desafíos en perspectiva internacional”

24-26 de junio de 2015

*Fundación, transformación, reforma y post- reforma.*

*Un análisis comparativo de la administración educativa nacional*

Alonso Brá, Mariana

#### **1.- Pensar la política y la administración educativa**

Pensar la política y administración educativa nacional no resulta un trabajo sencillo, si bien existen importantes antecedentes y referencias, la pregunta por los significados, los alcances y las características de este campo se mantiene lo suficientemente “abierto” para ensayar nuevos aportes pero, a la vez, para que éstos siempre supongan “comenzar desde el principio”, sin una base de partida o un conjunto de supuestos “académicos” lo suficientemente consolidados.

En este marco, el trabajo que presentamos se propone un aporte en esta dirección: un análisis de la política y administración educativa, sistematizado en diferentes etapas, que se examinan comparativamente, en relación con aspectos estructurantes tales como los significados atribuidos a la educación pública y a sus sujetos, el tipo de articulación social que genera esas concepciones la modalidad en que se instrumentan en términos de aparato educativo, etcétera.

Esta sistematización puede considerarse una propuesta de abordaje del estudio de la política y administración educativa (nacional) caracterizada por filiar el campo educativo en otros más amplios tales como lo político y lo social (por suponer que estos últimos lo contienen). A su vez, considerando que este campo puede comprenderse solo desde una perspectiva de análisis en el tiempo, que se construiría comparativamente, a través de ciclos o etapas.

Así este material se organiza en cuatro etapas de la gestión educativa: su construcción fundacional, su posterior transformación a mediados del siglo XX, su “reforma” en los ’90, (con sus antecedentes de los ’70 y ’80) y, finalmente, el período contemporáneo de “post-reforma”.

También sobre el final se ensayan brevemente algunas preguntas respecto del futuro de la política y administración educativa en el mediano plazo, en relación con las principales conclusiones de este examen comparativo que nos proponemos.

También cabría explicitar que la perspectiva de análisis comparado que supone este examen es poco ortodoxa, aunque las aproximaciones más contemporáneas de la educación comparada resultan cercanas a nuestro propósito, en la medida que han ganado en flexibilidad y alcance, alejándose de la tradicional comparación entre países construida sobre un conjunto fijo y exhaustivo de características o atributos.

Hoy, dentro del campo de la educación comparada, se plantean cuestiones tales como “romper provincialismos”, (Cowen, 2000) o “*comprender la época que vivimos*” o, incluso, el *análisis de la relación entre los fenómenos educativos y sus contextos políticos, culturales, económicos y sociales*:

“ (...) Leer lo global implica comprender la época en la que vivimos. En ese sentido, uno de los temas fundamentales de la educación comparada es *el análisis de la relación entre los fenómenos educativos y sus contextos políticos, culturales, económicos, y sociales. Interesa, en definitiva, explorar cómo cada cultura en distintas épocas llega a definir una determinada forma de “buen conocimiento”* y los efectos que tiene esta definición en la forma que adquieren los procesos educativos destinados a transmitirlo” (Beech, 2014:1)

En nuestro caso, entonces, se trataría de dar cuenta de lo que se presenta como “buena” política y administración educativa, en diferentes períodos, según condiciones más amplias (estatales, sociales o políticas), sus condiciones de posibilidad.

## **2.- La “fundación”**

Lo que se produce hoy en términos de política y administración educativa puede considerarse el reverso de un periodo fundacional, con vigencia efectiva, en nuestra región, hasta finales del siglo XX. Esta historia no difiere de la historia de la modernidad en cualquiera de los países de la periferia. Es decir, la de la conformación de un estado y una sociedad capitalistas, como procesos de incorporación progresiva (y drástica) de pautas, modalidades, reglas - económicas, políticas y sociales- configuradas externamente, en el espacio internacional, y reasumidas, recreándose, en el nacional. En términos educativos, se trata de la conformación de un sistema de *instrucción*

*pública* que ya para las primeras décadas del siglo XX se presentaba equivalente a sus pares europeos (una educación básica realmente capaz de universalizarse en toda la clase popular, desde un andamiaje cuidado, fuertemente institucionalizado, centralizado nacionalmente). Pero, a la vez, profundamente diferente respecto de las prácticas y sujetos sociales pre existentes a los que se imponía (el criollo, el gaucho, el indio) para lograr establecer esa equivalencia relativa.

La escuela, como sinónimo naturalizado de la educación, es el legado de la política y administración educativa, en tanto tales. Es decir, si puede hablarse de política y administración de la educación como espacios de quehacer social, reconocibles, específicos, es que hay escuelas y ellas *son* educación en un sentido casi absoluto.

Se trata de ese muy costoso, pero in-visibilizado, proceso de naturalización de la escuela como un espacio más de nuestra socialización temprana y familiar. Ese ámbito, casi doméstico, que lo podíamos reconocer presente en todos los lugares y siempre disponible.

Esta naturalidad tuvo como contracara un proceso de construcción enérgico y sostenido desde los espacios de política y administración educativa. Pero, muy especialmente, y a la par, la propia construcción y consolidación del aparato estatal educativo y sus sujetos: la construcción de estos “constructores”. (Alonso Brá et al, 2008)

Inicialmente, en los primeros años del siglo XX, se trata de la progresión de un proyecto ya dirimido políticamente sobre finales del siglo XIX. El surgimiento del *Consejo Nacional de Educación*, con sus *Consejeros*, con sus *Inspectores*, sus normativas y, muy especialmente, su primera plataforma en sus Escuelas Normales. Todo un proceso de producción estatal intensa, desplegada nacionalmente que hizo posible que, en los más diversos espacios, prácticas y sujetos (sea en la frontera con Bolivia, en una comunidad aimara, o en la costa del mar Argentino en una colectividad galesa) fuera reconocido algo como igual, unívoco: una escuela, una maestra, un alumno, un mismo (y único posible) sentido de la educación (Suasnábar, 2005)

Ahora bien, esa construcción es una particular, precisa, que sigue determinadas pautas presentes en muchos otros planos de la vida social del siglo XIX y XX. Entre otras, curiosamente, mantener invisibles ese proceso y esos sujetos involucrados en su construcción (aquellos que se va configurando como el campo de la política y la administración educativas) y construyendo la esencia de lo educativo, de forma excluyente, en la figura del maestro y en el espacio escolar (en este sentido es elocuente en términos nacionales la figura de Faustino Sarmiento como “el gran

maestro” antes que político, estadista, publicista, funcionario público, gobernador o, incluso, presidente). (Alonso Brá et al, 2008)

La modernidad y, entonces, ‘las masas’ aparecen en la escena nacional y la racionalidad técnica, en tanto lógica medios-fines, es la vía de una necesaria ingeniería social. La política, pero muy especialmente, la administración educativa, asumen y *son* esa ingeniería desde aquel aparato estatal de instrucción pública que se va afianzando en las primeras décadas del siglo XX y que sólo cobra sentido en tanto su base, el conjunto de escuelas oficializadas y de maestras ‘normalizadas’, cobran presencia efectiva y configuran lo social, transformándolo, desde lo cotidiano, desde la niñez.

Aquel ‘medio’ que solo tiene relevancia (pero, a la vez, también debe desaparecer) a la luz de los propósitos que procura (unos ya pre-establecidos en el proyecto de la generación del ’80, en el congreso pedagógico de 1882), es lo que podemos denominar como campo político-administrativo, sus agentes, sus prácticas y sus reglas de juego. Un ámbito que también, como hemos señalado, supone como una de sus reglas su propia invisibilidad ‘hacia afuera’, en tanto se presenta oficialmente sólo como *medio* al servicio de esos fines trascendentes: lo educativo concebido de manera excluyente como instrucción pública, común, propia de una escuela y proyectada en la figura del maestro, como agente de autoridad universal -estatal.

Así, esa ingeniería social propiamente moderna es la que nos habilita en sentido estricto a hablar, como equivalentes, de *administración*, de *aparato* estatal educativo y de (su) *organización*. Una de gran escala y compleja, que tiene un alcance masivo y es capaz de prorrumpir socialmente homogeneizando y estableciendo nuevos “deber ser” sociales, que pueden resumirse en lo que se presenta desde el siglo XVIII como “educar al soberano”; la escuela y el maestro como equivalencia de un *pueblo educado*, constituido en *ciudadanía*, contracara indisoluble de un *estado moderno*: el ‘estado educador’.

Ese estado educador es posible por estas otras facetas de la política y administración que desarrolla. En otros trabajos previos (Alonso Brá 2008) ya hemos destacado como este campo político-administrativo fundacional se constituye desde condiciones propiamente burocráticas en términos de weberianos (Weber, 1922-1997). Lo que más allá de determinados rasgos específicos de lo que este autor define respecto del cuadro administrativo burocrático, la *condición legal-racional de la dominación* (la pretensión de las clases dominantes en la modernidad de fundarse en argumentos de orden legal y racional) ya involucra direcciones determinantes de esa

arquitectura estatal y estatal-educativa, las que pueden considerarse diametralmente opuestas a las que sostienen la noción actual de “gestión social educativa”.

Como mencionamos inicialmente, la noción de *gestión* (o, en sentido estricto ubicados históricamente, de *administración*) por sí misma no podría tener ningún peso específico en esta etapa histórica. La naturaleza de lo educativo debe buscarse, en cambio, en fines *superiores* (más allá del tiempo y del espacio). Lo estatal en tanto representación del bienestar general, del Contrato Social, de este imperativo que se coloca por sobre la sociedad misma, puede considerarse una continuidad respecto de aquella trascendencia medieval de lo divino. La Ley (y la Razón) traducen esa dimensión divina a términos humanos (pero, justamente, también se ‘divinizan’). En este encuadre, la administración, la organización específica de lo educativo o sus agentes, los que efectivamente encarnan esa construcción del aparato educativo, solo pueden considerarse en sí mismos como reflejo o cautivos de algo que se encuentra *más allá*. Cobran relevancia solo en la medida que son investidos por la Ley, en la medida que se presentan como expresión de ella, de su acatamiento, de su “ejecución”. Asimismo, como mencionáramos también, esa *ejecución* solo puede pensarse en términos de maestros y escuelas. La ley puede reflejarse, observarse, en fines cumplidos (pero no en sus *caprichosos u opacos* medios).

En otros términos, desde este universo de sentido, esta linealidad causal medios fines, también se instituye una definición precisa y excluyente de administración y de educación: no es posible reconocerlas objeto de una construcción, histórica y políticamente situada. Es (literalmente) *impensable* para la época considerar la educación en sus condiciones de producción, desde intereses diversos, incluso contradictorios, en el marco de determinadas tendencias históricas y desde la presencia de determinados agentes sociales particulares. Por ello, también, es inadmisibles el reconocimiento del campo de la política y administración como constructor y, entonces, constitutivo de lo educativo. La educación, como instrucción pública, es un mandato pleno que trasciende cualquier particularización. Porque la *instrucción pública* no es más que uno de los rostros de la Ley misma, de ahí su carácter predominante de imposición y de obligación social.

Por otro lado, para estas primeras décadas del sistema, no hay posibilidad de que lo estatal y lo social “se toquen”. El estado necesariamente trasciende lo social (es esa Ley, el Contrato). Así, para entonces, no solo es imposible pensar lo educativo en términos de su administración sino que, mucho menos, lo es en términos de una de carácter *social*, una por fuera del aparato estatal y

que, además, contase con el propio resguardo oficial. Para entonces, lo social solo puede concebirse como algo único, homogéneo y adoptar un carácter “receptor”, destinatario de aquellos mandatos superiores, estatales, que lo configurarían. De la misma forma como los alumnos eran concebidos como un único sujeto social (abstracto, ideal) que cobraba sentido en tanto destinatario de la instrucción del maestro, agente de esos mandatos superiores configuradores de lo social.

### **3.- La transformación *nacional-popular* y la *reforma neoliberal***

Aquellas formas primeras de política y administración educativa se fueron construyendo y consolidando hasta las primeras décadas del siglo XX pero, a mediados de éste y hasta los '70, se produce un giro importante de sus condiciones más estructurales, lo que se contextualiza desde un proceso que culmina en la emergencia de una nueva forma de estado (y de sociedad): el estado de bienestar o el estado social.

Estas nuevas condiciones se presentan de forma paradigmática en los países europeos, aunque encuentran también una versión equivalente en el *New Deal* estadounidense. En general se trata de un conjunto de políticas *intervencionistas*, social y económicamente, desarrolladas desde la crisis mundial del '29 hasta finales de la segunda guerra mundial, que rompen con algunos de los principios fundamentales del esquema liberal previo dada la emergencia de la clase trabajadora en el escenario político-social (acompañada de un fuerte desarrollo de la industria, en tanto sector protagónico que dinamiza el conjunto de la economía). Así aparece definitivamente un sujeto específico, diferenciable y a la par de aquel abstracto ciudadano.

En tanto agente social reconocido, *el trabajador* va a tener injerencia activa en la definición de la política económica y social (a través de la seguridad social, fundamentalmente constituida desde la inserción laboral, en un esquema de pleno empleo). La presencia de los sindicatos, como actor político y económico oficializado estatalmente, puede considerarse el hito más visible de esa erosión y dislocamiento del esquema *contractualista* previo. Es posible reconocer sujetos específicos, colectivos, particularizados en intereses y con capacidad de demanda e intervención sobre el estado. Ahora comienza a ser posible considerar lo social como algo no unívoco,

configurado desde intereses y perspectivas disímiles. A su vez, es posible reconocer esas diferencias en la propia intervención estatal y en la configuración de su aparato. El estado –la Ley- trascendiendo la sociedad, y ésta como un conjunto de individuos libres e iguales, deja de ser una argumentación excluyente desde la propia práctica estatal y social y convive (yuxtaponiéndose) con otras nuevas formas donde la participación directa (v.g. de los sindicatos en la política salarial). La diferencia y el conflicto (v.g. empresarial /obrero) se reconocen oficialmente como formas de construcción recíproca del estado y de la sociedad. (Pipitone, 1986) En términos educativos esta transformación se presenta en los países centrales a través de procesos de masificación en los niveles medios y superiores de educación: ese obrero industrial alcanza niveles básicos de educación y una especialización técnica en el trabajo, a la par que sus hijos comienzan a acceder a diferentes formas de educación superior, incluso la tradicional universitaria.

En América Latina, estas tendencias emergen con los nacionalismos populares y, en nuestro país, durante el período peronista se produce este mismo proceso expansivo en el alcance social de la educación formal (particularmente destacable es el caso de la expansión de la educación secundaria, sobre un nivel primario casi totalmente universalizado). Y, si bien no se producen directamente grandes cambios sobre la naturaleza del sistema educativo, quedan sentados algunos precedentes fundamentales que cuestionan de raíz aquella definición fundacional, a partir del reconocimiento de sujetos disímiles, en intereses y perspectivas, como cuestión sustantiva de la educación.

Sin duda, en Argentina, la educación obrera, con las “escuelas fábricas” y luego “la universidad obrera”, son el principal cauce abierto para que esa instrucción unidireccional deje paso a una gradual diversidad y complejidad de lo educativo, desde el reconocimiento de esta posible multiplicidad como aspecto co-constitutivo, ya no de una *instrucción*, sino de una *relación*.

Por su parte, el ingreso progresivo y masivo de nuevos sujetos a la educación media y aún superior (el cabecita, la mujer, el hijo de familia de migrantes rurales, de recientes inmigrantes europeos, etc.) harán el resto, transformándolas gradual e intensamente. La educación técnica es precursora de esta tendencia que, de aquí en más, solo se pronunciará.

Esta creciente complejidad del sistema se desarrolla fundamentalmente con la emergencia paulatina de estas otras nuevas formas que se van presentando como pares legítimos (su inicio con la educación técnica, luego la educación artística, la educación especial, la educación ‘no

formal', etc.) pero manteniendo aún vigente (aunque ya no como forma única) su núcleo constitutivo, moderno, en la educación primaria y la formación docente. Así como ese *estado social* que admite la diferencia político-social mantiene también vigente, a la par, el valor de la legalidad, la igualdad y de la ciudadanía (el ideario liberal).

El esquema burocrático inicial de la administración educativa se erosiona, aunque permanece aún en pie, dado que esas diversas formas de lo educativo, deben mantenerse –si bien diferenciadas– dentro de un mismo encuadre común para ser legítimas (porque es justamente esta asimilación la que las vuelve valiosas: la institución de su paridad respecto de las modalidades tradicionales).

Esa paridad o encuadre común supone que esas nuevas formas de educación asuman un alcance masivo, regular, permanente en el tiempo y, asimismo, mantenerse como formaciones relativamente iguales en su reconocimiento social (en tanto titulaciones oficiales del estado que acreditan niveles educativos). Todas condiciones que solo puede garantizar un esquema burocrático, aunque ahora ya no al servicio de una obligación ciudadana, sino de la *movilidad* o el *ascenso social* de nuevos sujetos reconocidos. (Alonso Brá, 2008)

El cambio es notorio: la educación ha dejado de ser instrucción y prescripción cívica, se ha re-significado profundamente en términos de *derechos sociales*. Derechos de esos nuevos sujetos que emergen con sus particulares fisonomías cobrando relieve en sus intereses específicos y diferenciándose de aquel abstracto ciudadano (de aquel alumno “ideal”).

Desde finales de la segunda guerra mundial hasta los avanzados los '70, esta dinámica política, económica y social se pronuncia, poniendo al límite aquellas formas primeras liberales. Podría sostenerse que el estado (y la sociedad) de bienestar suponen la emergencia de *algo* diferente, pero que no llega a alterar totalmente aquella base liberal primera de la modernidad. Más aún, podríamos señalar que sobre esta primera etapa “liberal” se monta (reactivamente) esta otra de “bienestar” y por ello requiere inevitablemente del mantenimiento de algunos rasgos fundamentales de aquella primera, aunque ahora no ya como forma excluyente sino permeable, recreada con nuevos sentidos populares que la transponen.

Durante este período, la aparición de derechos sociales se produce a partir de una lógica recurrente: la *denuncia* de los sectores populares, desde sus sujetos e intereses (en general el *trabajador*, aunque por extensión otros como los *jóvenes*, los *pobres*, los *niños*, etc.) respecto de un principio de igualdad *incumplido*, es decir, levantando el principio de *igualdad de oportunidades* como principal fundamento de la demanda y, entonces, interpelando al estado a



que intervenga por un sujeto e interés particular (en tanto garantía del cumplimiento efectivo de ese principio de igualdad). Principio que continua sosteniendo y esgrimiendo el estado, en tanto base (aún ineludible) de su legitimidad o autoridad social. (Pipitone, 1986)

Así, la eficacia de esta demanda requiere, justamente, la vigencia plena de ese principio liberal clásico de igualdad. Esta contradicción (un principio totalmente vigente pero, asimismo, expuesto en su incumplimiento desde un sujeto político-social particular con intereses específicos) es la *vía regia* de la profusión de los *derechos sociales*. Puede considerarse elocuente respecto de la fuerte ruptura pero, también, fuerte continuidad involucrada en esta segunda etapa “social”, respecto de las formas *liberales* previas.

Para esta etapa, la concepción actual de política y administración sigue distante. Por caso, la noción de *gestión social* permanece muy ajena, en tanto la educación continúa como cuestión ‘esencialmente estatal’, en sus propósitos más abstractos y en su actividad más concreta. Aunque también esta noción resulta un poco más próxima, en la medida que la educación -si bien permanece estatal por naturaleza- puede comenzar a ser concebida como *algo que se construye* y más: como algo que se construye *socialmente*. Esto, en tanto se reconoce la existencia de sujetos e intereses diversos que atiende el estado y que, por lo tanto, lo conforman y la conforman. Para la época, que la educación asuma una naturaleza social directa es inviable ya que sigue requiriendo de esa operación de traducción a *lo universal* desde lo estatal y, entonces, también a sus códigos específicos de política y administración.

Sin embargo, esta naturaleza propiamente estatal de lo educativo (como la de cualquier otra actividad social fundamental para esa época) se va relativizando, en la medida que el proceso de demandas sociales construidas desde los sectores subalternos más variados (de clase, de género, de etnia, etc.) se van profundizando y tensionan al límite las instituciones modernas en su conjunto. Algo que algunos autores explican como un desborde social respecto de las prácticas de control que el propio esquema político-social *de bienestar* proveía (Pipitone, 1986 entre otros)

Así el sistema educativo, desde los ‘60 hasta los ‘70, se caracteriza por su diversificación y complejidad crecientes poniendo en jaque un modelo fundacional que, aún ya parcialmente re-creado, se caracterizaba por un proceso de activa diferenciación interna, sin ser suficiente para contener el ritmo y alcance de las transformaciones sociales y políticas mas amplias (porque tampoco lo consigue ningún espacio de la institucionalidad tradicional estatal ni social).

Este crecimiento político-social de los sectores populares y, en general, de aquellos en condiciones relativas más desfavorables que, en franco cuestionamiento del orden vigente, se posicionaban cada vez mejor (la crisis del petróleo en tanto re-posicionamiento de los países árabes de la OPEP frente a Estados Unidos es un hito muy significativo y elocuente de esta época) queda interrumpido por iniciativas drásticas y definitivas que involucran un cambio en las reglas de juego. Un cambio, ahora, construido desde los sectores más concentrados internacional y nacionalmente. Así avanzados los '70 se presentan en varios países de América Latina las dictaduras más dramáticas y pocos años después las políticas neoliberales en escala global y, luego, local.

De esta manera, aquel proceso de intensificación de la demanda social (juvenil y popular) por una mayor democratización de la educación, como ampliación del acceso en todos sus niveles, pero también como flexibilización de sus relaciones y formas (una demanda de “desburocratización”), queda violentamente interrumpida. Sin embargo, el propio discurso oficial de las dictaduras en los '70 y luego, con mayor determinación aún, en los '90, el propio de las políticas neoliberales, se fundamentarán en este tipo de demandas “democratizadoras” previas, aunque en tanto estrategia de desmonte de lo que aún pervivía (como práctica o expectativa social) de aquella forma de estado social o de bienestar; la que, como mencionábamos, requería de esas formas pre-existentes (liberales y burocráticas) para poder desarrollarse en sus propios términos “sociales”.

Así ese proceso de dislocamiento definitivo de lo burocrático y, en general, de lo estatal (tal como se presentaba hasta entonces) va paradójicamente a desarrollarse, a escala local y global, desde agentes con posiciones político-sociales inversas a aquellas populares de los '70, desarmando activamente esas formas y reglas pre-existentes y construyendo nuevas, estatales y educativas.

Recién entonces es posible pensar una práctica educativa legítima donde lo estatal no sea constitutivo de la misma y donde el *tipo de gestión* determine su naturaleza. Una inversión de las referencias básicas preexistentes que instituye esta etapa de “reforma y ajuste estructural”, sobre los '80 y los '90.

La educación privada será un ámbito de referencia muy importante para las políticas neoliberales ya que la ampliación de mercados sobre este tipo ámbitos (poco mercantilizados, como el educativo) se presentará como una línea de política internacional de peso. Sin embargo, el cambio que se produce es más intenso, involucra la propia índole de lo estatal y de lo educativo

que, una vez más, se redefinirán profundamente, junto con la equivalente transformación social involucrada en estos procesos.

Esta transformación social puede pensarse como un cambio en la correlación de fuerzas entre sectores expresada también en una articulación asimétrica de concepciones divergentes respecto de lo estatal y lo educativo, donde estas nuevas concepciones reformistas, propias de los sectores más fuertes que ‘retoman la iniciativa’, se impone.

Estas nuevas formas de estado y educación pueden interpretarse como posibles soluciones efectivas para el desacople de aquella lógica ‘de bienestar’ que hacía a la profusión (irrefrenable) de demandas, que suponían un fuerte y generalizado cuestionamiento a las principales instituciones sociales. Desde esta idea, el *nuevo* estado y la *nueva* educación “reformistas” de la época podrían pensarse como formas que conllevan una articulación social contraria a la preexistente: disminuyendo o anulando la intensidad y la inmediatez del protagonismo estatal en tanto “organizador” social que fundamenta su actividad en la igualdad y el bienestar general. Protagonismo indispensable para la construcción y el éxito de aquellas demandas generadoras de la ampliación de derechos, que crecían en alcance y eran cada vez más difíciles de contener.

Así, este cierre del ciclo previo de bienestar a través de las políticas neoliberales también es constructor de nuevos sentidos para lo estatal y lo educativo. En términos generales la nueva forma de estado que emerge es una menos densa, más porosa, menos instituyente, solo realmente explicable en el marco de un proceso de larga duración, de desinstitucionalización social. (Deleuze, 1991)

Para los '90, conlleva que los agentes más concentrados globalmente ganen peso en los espacios estatales nacionales a través de una presencia inmediata (sin mediaciones), un protagonismo directo, incluso como altos funcionarios. Esta franca ‘ocupación’ donde el estado pierde o, por lo menos, modifica sus históricas formas de mediación con “la sociedad” -aquello que hace a la separación relativa de lo estatal respecto de lo social- desdibuja eso que se entendía como lo ‘propiamente estatal’. Esta inmediatez hace a la rapidez e intensidad del cambio del propio aparato estatal, y de su institucionalidad, teniendo como referencia el quehacer de la empresa económica con sus criterios y lógicas (claramente post-burocráticos, desde los '70). Así la desarticulación de esa forma de estado (y sociedad) de bienestar previos conllevan la re-articulación en una nueva forma delineada sobre referencias económicas, particularmente mercantiles, que se universalizan e incluso comienzan a ser los patrones de funcionamiento del

propio aparato estatal, en relación con su articulación interna y en relación con sus intervenciones sociales. (Santos, 2006)

De esta forma, la asimilación horizontal entre instancias - quebrando la línea vertical, sectorial o jurisdiccional-; el empleo de formas de regulación indirectas (a través de estímulos positivos o negativos), la concurrencia de unidades, en paralelo, en torno a esos incentivos; la introducción de relaciones variables e híbridas entre unidades (entre niveles de gobierno, publico-privadas, sectores de actividad, etc.) van a ir configurando una nueva arquitectura estatal que abandona lo legal/racional como su fundamento histórico y se ancla en intereses sociales particulares, de manera directa. Estos para el período reformista, como mencionamos, serán los de los sectores más fuertes, local y globalmente. (Alonso Brá, 2008)

La educación también adquiere un nuevo sentido, en tanto se “objetiva”, como algo técnicamente delimitable y analizable, capaz de ser apreciado en variables formas y aspectos. Pierde definitivamente aquel carácter histórico de práctica social, de socialización dada, difusa, natural (equivalente a aquella doméstica o a aquella religiosa).

Así, la educación, que fundacionalmente había sido considerada en términos de instrucción e imposición y luego de relación social y derecho, para este período, se constituye en *algo en sí*, apreciable más allá de los sujetos y de sus relaciones.

La emergencia del discurso experto con la centralidad del *currículum*, la aparición de la noción de *calidad* y la centralidad de la *evaluación*, son tres hitos elocuentes de esta nueva construcción de lo educativo que hacen que sea posible delimitarla con precisión y certeza. Esa centralidad del *currículum* supone la coronación de lo educativo *qua* agregación de “contenidos trasladables”. Y, por su parte, la de la calidad y de la evaluación indican que ese agregado se puede descomponer en subconjuntos, según diversas variables, apreciarlo en partes y recomponerlo de diferentes formas, siempre clasificables y jerarquizables.

En correspondencia, el carácter universal de lo educativo, ya no se entiende ni como obligación ni como derecho. Para entonces, se transforma en la *capacidad de disponer de “eso”*, (los contenidos) a cambio de un aporte económico individual en el caso de la educación privada pero también de la pública. El acceso a la educación de la población comienza a interpretarse ahora como un intercambio, uno fiscal: de los individuos con el estado (el pago de impuestos a cambio del *servicio educativo, de esos contenidos*). O, de una “compensación” estatal para el caso de los sectores incapacitados de concretar ese aporte. De esta forma, se construye un sentido de lo

universal (que todos concreten ese intercambio o accedan a esa compensación) cualitativamente diferente de aquel primero de obligación ciudadana o de aquel peronista de extensión de un derecho social como materialización efectiva de la igualdad.

La política y administración educativa, para esta época, se presentan en términos casi absolutos de *gestión o gerenciamiento*. La dimensión política (como la social) en cualquiera de sus formas (liberal o contestataria) desaparece de la escena oficial y ese quehacer estatal en materia educativa se presenta en esos mismos términos expertos en que se reconfigura lo educativo. No se trata de valorar (política o socialmente) diferentes formas de intervenir en materia educativa, sino de hacerlo ‘activamente’ de acuerdo a un conocimiento calificado, válido en sí mismo, dictado por la *expertise*.

La reforma educativa se presenta como un accionar necesario, fundado en la autoridad del conocimiento (organizacional y educativo) y valorando la des-estructuración, la flexibilidad y la novedad en sí mismas porque trata de desarticular, poner en cuestión y transformar aquel orden ‘de bienestar’ (y la continuidad burocrática que contenía), para poder construir y establecer nuevas formas.

La gestión social, como expresión de las formas más recientes de gestión educativa, en tanto tal, aún no se presenta en los enunciados de política y administración, pero estas transformaciones neoliberales, paradójicamente, pueden identificarse como sus ciertas condiciones de posibilidad, por un doble camino:

Por un lado, rompen el carácter excluyente de la naturaleza estatal de lo educativo y, por otro, establecen la posibilidad de diversificación de esa naturaleza a través de consagrar la noción de “gestión” (*gestión estatal/gestión privada*). Es decir, re-significan el sentido de *lo público*, históricamente asimilado a lo estatal - en tanto garante exclusivo del bienestar general- para que pueda ser adoptado por diversos agentes o actores no estatales. (Feldfeber, 2003)

Particularmente, para ese momento inicial, esta tendencia se hace visible en la emergencia del “tercer sector” directamente ligado a las nuevas dinámicas corporativas internacionales, en materia empresarial, que van tomando, en un escenario de desregulación general, funciones y espacios de intervención social, antes propios y excluyentes de los estados nacionales, en relación con las nuevas nociones de responsabilidad social empresaria, de *stakeholders*, etcétera.

En el campo educativo, esta re-significación da paso a otorgar carácter público a la educación privada (demanda hasta entonces sostenida persistentemente por sectores de peso tales como la

educación confesional católica). Así, se instituye desde el propio discurso estatal la noción, para entonces ciertamente aún muy extraña, de educación *pública* de gestión *privada*.

Así, al establecer *a priori* el carácter público de la actividad educativa, la identidad se desplaza hacia su “gestión”, quedando ésta como principal referencia de su naturaleza. Por su parte, la tercera forma actual, la *gestión social*, sólo puede aparecer y comprenderse en relación (y contraposición) con las otras dos formas pre-existentes (la gestión estatal y la gestión privada).

#### **4.- Post-reforma y gestión *social* de lo educativo**

En sentido estricto, las políticas neoliberales no promueven la gestión social, por lo menos no lo hacen directamente ya que, como mencionamos, están involucradas con una transformación estructural que hace a la construcción de la centralidad de lo económico, especialmente desde lo comercial y a la generalización de sus lógicas y sentidos, los que consiguen trasponer las más variadas y hasta entonces inaccesibles fronteras (lo estatal, lo subjetivo, lo cultural, etc.). (Abraham, 2000).

Así el Estado y la educación quedan resignificados en esos términos: a manera de conjunto de intercambios, entre equivalentes, en competencia, cuyo comportamiento se orienta por el cálculo según estímulos, pero que jamás puede adelantarse con certeza o establecerse desde encuadres previos. Una lógica y un conjunto de sentidos que desbarrancan definitivamente algunos de los fundacionales de la modernidad, los que, entre otras cuestiones, indicaban a esos arreglos normativos como indispensables respecto de cualquier forma de organización social y al estado como su constructor y garante activo. Algo que, en relación con una interpretación comprensiva de las transformaciones producidas a partir del siglo XX, se conceptualizó como el pasaje de una sociedad *disciplinaria* a una *de control* (Deleuze, 1991).

Rota la necesidad de estos encuadres “normalizadores”, es decir, perdidos el carácter totalizador de la Ley y, entonces también, el protagonismo excluyente de lo estatal en cualquier plano de la vida social y su indiscutible naturaleza burocrática (en el sentido weberiano), el “bien común” puede construirse desde diversos agentes y campos, variando en sus significaciones y fundamentos (aún de formas muy intensas).

Una de esas nuevas formas primeras es justamente aquella que universaliza lo mercantil. El *bien común* desde aquí se expresa en axiomas para el desarrollo de prácticas sociales en términos de

esos intercambios; originalmente mercantiles, de gran escala, pero luego –como mencionamos– atravesando y transformando los más diversos planos de la vida estatal y social. De esta manera, la educación se presenta como *contenido*, y así es capaz de ser objeto (o, en sentido estricto, *medio*) de esos intercambios, haciéndolos posibles en este campo social. Por su parte, el estado (“la educación pública”) se presenta como uno de sus potenciales proveedores, a la par y en competencia con otros agentes sociales (“la educación privada”).<sup>1</sup>

Cuando este ciclo neoliberal se cierra, sobre finales de los ’90, se produce una nueva variación por cierto intensa, aunque generada desde esa misma transformación reformista. El bienestar general comienza a ser significado, en gran medida, de forma reactiva a aquellos sentidos neoliberales (dando una valoración positiva a la dimensión social y política de la vida pública, al estado y sus capacidades o considerando los intereses de los sectores populares, masivos); sin embargo, esto no involucra la “restauración” de aquel fundamento legal-racional ya naufragado. Es decir, para este período post-neoliberal, si bien se apela en los discursos oficiales a la reversión lisa y llana del período previo, no se produce una articulación contraria, “centrípeta”, no resurge ninguna forma política de *totalización* social (difícilmente podría) y, por lo tanto, permanece un estado liviano, poroso, atravesado (y legitimado) por intereses particulares. Así, avanzada la década de 2000 se trata de un *bienestar general acéntrico*, que se construye como compuesto heterogéneo, por agregación, articulando intereses sociales ahora también subalternos, pero en sus más variadas formas y sentidos. (Santos, 2006)

Esta nueva configuración político-social, a la que se alude como post-reforma y que se situaría nacionalmente a partir del estallido social de 2001-2002, con cambios muy significativos en la política pública a partir de 2003, puede considerarse consecuencia de la drasticidad y el alcance de las transformaciones sociales de aquel período de ajuste estructural. Estas fueron muy violentas, para nuestro país y para la región. De la intensidad de las mismas emergió un dinamismo político-social no solo muy fuerte sino de nueva naturaleza el que habitualmente es considerado en términos de la consolidación de los *movimientos sociales* en el país, estructurados a partir de diversas tipos cuestiones y adoptando diferentes configuraciones políticas y organizativas. En general, se consideran una respuesta política directa (que asume diversas expresiones) de los amplios sectores sociales profundamente afectados por esa transformación social y estatal que puso en jaque su capacidad de supervivencia. (Grimberg et al 2004; Gentinli et al, 2010)

Aunque también, paradójicamente, esta relevancia de la iniciativa *social* (confrontada a la estatal) ya había estado promovida por las propias políticas estatales neoliberales que involucraron un “retiro” estatal de muchos de sus ámbitos de intervención directa e interpelaron a una mayor “participación de la sociedad” (para los ’90 como ya señalamos esa ‘iniciativa social’ refiere casi linealmente a los sectores más concentrados económica y políticamente, en términos nacionales e internacionales).

En la primera década del siglo XXI, este “retiro estatal” en cambio conllevó un escenario propicio para la re-actualización de modalidades de participación alternativas en el campo económico y social (algunas con una importante tradición histórica), re-vitalizando y reconfigurando el ámbito de la *economía social*, especialmente el cooperativo, ya que involucraba un antecedente de peso, socialmente disponible. También emergieron con fuerza otras formas asociativas (de carácter informal) promovidas desde estos nuevos movimientos de protesta, de diversa base popular y vinculados con un arco político amplio “progresista” de organizaciones partidarias o sindicales con base territorial (Feldfeber 2009, Gluz, 2009; Gentili et al 2010, Hardt y Zibecchi, 2013)

En estas condiciones, se generaron alternativas en el campo educativo, emergiendo nuevas formas de organización y gestión. Algunas de estas formas dieron paso a modalidades de escolarización diferenciales, preocupadas por la democratización de lo educativo en general y de las instituciones escolares, en particular. En estos casos, parecen haber confluído diferentes tradiciones: la educación popular de los ’70, la tradición educativa del movimiento cooperativo, diferentes re-creaciones pedagógicas en el tiempo de la “escuela activa”, los antecedentes de las “sociedades populares de educación”, entre otras.

Así, lo que se presenta como escuelas de gestión social - en tanto agregado de experiencias disímiles- puede interpretarse filiado a este proceso político y social vasto, no exento de tensiones, contradicciones y debates.

La “*educación para todos*”, mirada desde aquí, desde estas nuevas prácticas y organizaciones político-sociales, supone una *universalización* que contiene su contrario: la diferencia y la diversificación, tanto respecto de qué se considera una práctica educativa válida, como respecto de *ese todos*, en su composición heterogénea. Un sentido de lo universal que ya había mutado en los ’90 y que hacia los 2000, en este período post- reformista, es asumido también por los sectores populares, pero como conclusión de otro camino (y por otros motivos).



De tal manera que, sólo cuando esta diferenciación y diversificación (del significado de la educación y de sus legítimos agentes) es apropiada por los intereses populares y se expresa en las intervenciones estatales (a partir del 2003 aproximadamente), termina de abrirse la posibilidad de que exista una *gestión social y cooperativa* para la política educativa.

Puesto de otra forma, para esta última etapa, el giro de la política y administración educativa (y no sólo) termina de completarse en sus 360°. Ya no se trata de la existencia de un estado con autoridad social, fundamentado en principios trascendentes de orden legal-racional donde el sistema educativo es la concreción de la instrucción pública como deber ciudadano. Este estado, el contemporáneo, inversamente, ya no puede auto-sustentarse, debe buscar legitimidad por fuera, hacia lo social, en sus diferentes agentes, sectores y organizaciones (Santos, 2006).

Ya no se trata de aquellas maestras *sarmientinas*, expresión de esa autoridad pública estatal incuestionable, que sus alumnos deben naturalmente emular, haciendo desaparecer sus nombres propios en el artificio del guardapolvo blanco. Todo lo contrario, ahora se trata, por caso, de un conjunto de jóvenes, estudiantes universitarios, que se presenta, a contramano de la tradición docente, como colectivo en una cooperativa de trabajo, que va en busca de otros jóvenes en condiciones sociales francamente difíciles, para hacer posible para ellos una relación significativa con ‘algunos saberes’ y permitirles disponer de la certificación de sus estudios secundarios, adoptando formas pedagógicas inéditas y variables, en una negociación permanente respecto de esas condiciones complejas, de cada estudiante en particular.

Si bien el período reformista es inaugural de este estado ingrátido y permeable (para entonces los intereses particulares que se presentan sin mediaciones son los dominantes y esa desestructuración burocrática se fundamenta dogmáticamente en la formas del mercado y su gestión) en este período post-reformista esa permeabilidad, en cambio, hace posible la presencia más inmediata de los intereses de los sectores subalternos en su nueva naturaleza plural y, a su vez, esa estructuración post-burocrática se liga a la posibilidad de su concreción.

En términos educativos, entonces, estas alternativas de educación, generadas desde diferentes ámbitos filiados a los sectores populares, consiguen el reconocimiento estatal y son capaces de quedar resguardadas bajo su órbita formando parte del “sistema educativo”, en equivalencia con las formas escolares más tradicionales y reconocidas. Pero, ese sistema ya es otro: uno menos definido que ha perdido totalmente su condición relativamente homogénea, ordenada, previsible

o estable y que, como el conjunto del aparato estatal (y de la sociedad) se presenta flexible, híbrido y cambiante.<sup>ii</sup>

## **5.- La política y administración educativa más acá y más allá de la post-reforma**

Pensamos que el recorrido comparativo realizado permite dar cuenta de la variabilidad de las condiciones sociales y políticas más amplias y, entonces, también de lo educativo en términos de política y administración.

Así, a la construcción de un sistema educativo que responde a que la ciudadanía, el Pueblo, *debe* estar educado, le sigue otro que se tensiona con la emergencia de un sujeto particular: el trabajador. A éste, en cambio, no cabe obligarlo porque *le corresponde su* educación. Luego, ese *sistema* tensiona al punto de segmentarse: hay variados sujetos que *pueden y adquieren* educación en diferentes grados o calidades (y otros que no pueden, no adquieren y reciben su reparación estatal o social). Finalmente, ese “*sistema*” se presenta también como referencia educativa institucional de *muchos*: sujetos particulares que ahora, en cambio, no deben, no exigen, no adquieren sino que *construyen su* educación, una ‘a su manera’, en particular, pero que asume carácter público y oficial.

Un largo recorrido donde también la propia noción de educación sufre una transformación equivalente: de prescripción a derecho, de derecho a objeto y, finalmente, también como práctica diversa y variable.

De esta suerte, lo que hemos re-construido en términos de continuidad de etapas en el tiempo también puede considerarse como una fuerte discontinuidad, dada la diferencia que simultáneamente expresan.

En cuanto a lo que este examen comparativo brinda para la comprensión del campo de la política y administración educativa, pensamos que permite exhibirlo muy lejos de la seguridad de lo técnico o lo formal. Contrariamente, lo muestra bastante *vulnerable*. Al tiempo y a cualquiera de esas otras condiciones más generales que lo van componiendo en sus diversas hechuras, hasta esta última, la más caprichosa, que contiene la posibilidad de una *gestión social* (o de una política y administración *no estatal*) en franca inversión de sus primeras formas. Algo que caracterizamos como un campo que, llegado aquí, se *re-hace* íntegramente.

Así ese conjunto de relaciones y reglas que componen el campo de la política y administración educativa, en el sentido más abstracto (en tanto campo que produce articulación social, desde lo estatal, desde un plano específico de intervención, el educativo) o en el sentido más inmediato de “sistema educativo” (en tanto conjunto de posiciones relativas, de ámbitos y sujetos), concreta aquí un cambio radical. Es decir, cómo articula socialmente y cómo se nos presenta ‘institucionalmente’ son dos aspectos que han definitivamente cambiado:

Si hacia la constitución de lo educativo-estatal esa articulación implicaba un proceso de homogeneización (y, a su vez, de reproducción de relaciones sociales inéditas hasta entonces, capitalistas), para el siglo XXI se trata de una diversificación, un proceso de reconocimiento y articulación activa de sujetos particulares (diversificándose también esa articulación asimétrica de clases que reproduce el estado).

Si para las primeras décadas del siglo XX nuestro sistema educativo es casi una burocracia ideal, en los términos weberianos, actualmente conlleva esa agregación diversa y desconcertante que deja a la par una tradicional ex escuela normal nacional con el centro comunitario barrial de un bachillerato popular. O donde una ONG, que provee el financiamiento o la ejecución o el control de algún programa nacional, puede tener en sus intervenciones un peso equivalente o mayor que una Secretaría. O, donde un supervisor con iniciativa puede mantener instancias regulares de trabajo con ámbitos “no” educativos antes que educativos, (con áreas judiciales de minoridad, de salud, con organizaciones barriales, partidarias, sindicales, entre otras).

Finalmente, pensamos que el tipo de cuestiones aquí planteadas pueden permitir ensayar algunas preguntas respecto del futuro de la política y administración educativa en el mediano plazo.

El interrogante más inmediato que se abre es en relación con las posibilidades y capacidades sociales y políticas más amplias, respecto de avanzar con estas tendencias democratizadoras más recientes, en este sentido específico de diversificación de formas educativas -posibles, legítimas y oficiales- de base popular y con particular atención a los sujetos específicos de esa base. Incluso, de ser posible este avance en el mediano plazo, cuál podría o debería ser su alcance, en relación con seguir pensando lo educativo en términos de algo relativamente público, relativamente común, relativamente formalizado. O, en su defecto, si esta misma progresión continuada no involucraría un vuelco, un cambio muy drástico respecto de este campo estatal y social: otra nueva concepción para lo educativo.

Pero, también cabría preguntarse por la interrupción de esta posible progresión o, aún, por la regresión respecto de estas últimas formas “más audaces” de gestión social. ¿Qué alternativas quedarían para abordar la educación pública? ¿Sería posible una restauración de etapas previas, una vez ya transitadas estas últimas formas?. Habría posibilidades de “retornar”? o ¿más bien se trataría de nuevas hibridaciones entre lo nuevo y esas experiencias ya disponibles para los agentes sociales pero también como capital de la política y administración educativa?

## 6.-Bibliografía

Abraham, T. (2000); *La empresa de vivir*. Buenos Aires: Sudamericana.

Alonso Brá (2008); “La política y administración educativa en *nuevos tiempos*” en *Revista Brasileira de política y administración de la Educación*. Vol.24 N.3; septiembre/diciembre 2008. Porto Alegre: ANPAE.

Alonso Brá, M.; Judengloben, M.; Alvarez, M. y Coppola, N. (2008); “Administrar y democratizar lo educativo: una relación posible” en *Revista Espacios* N°38 agosto 2008. Buenos Aires: FFyL-UBA

Beech, J. (2014) “Educación Comparada” Programa de Grado de la Licenciatura en Educación de la Escuela de Educación de la Universidad San Andrés [extraído en abril 2014 de: <http://www.udesa.edu.ar/.../EspEducacion/Programa%20seminario%20maestría>].

Cowen, R. (2000); *Introducción al dossier “Nuevas tendencias en Educación Comparada”*, Revista Propuesta Educativa. Año 10, N° 23, diciembre 2000 Buenos Aires: FLACSO.

Deleuze G.(1991); “Posdata sobre las sociedades de control”, en Ferrer, C. (comp.) *El lenguaje literario*. Montevideo: Nordan.

Feldfeber, M. (2003) (comp.); *Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo: ¿existe un espacio público no estatal?.* Buenos Aires: Noveduc.

Feldfeber, M. (comp.) (2009); *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique- UBA

Gentili P., Saforcada F., Gluz N., Imen, P. y Stubrin, F. (2010); *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación*. CLACSO. Biblioteca virtual.

Gluz, N. (2010); “¿Democratización de la educación? La emergencia de experiencias educativas ligadas a movimientos sociales”. En: Gentili P., Saforcada F., Gluz N., Imen, P. y Stubrin, F. (2010); *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación*. CLACSO. Biblioteca Virtual.

Grimberg; M. Fernández Álvarez M.I. y Manzano; V. (2004); “Modalidades de acción política, formación de actores y procesos de construcción identitaria: un enfoque antropológico en piqueteros y fábricas recuperadas”. En: Bonetto M.; Casarin, M. y Piñero, M. (eds) *Escenarios y nuevas construcciones identitarias en América Latina*. CEA. Universidad Nacional de Córdoba.

Hardt, M. y Zibecchi, R. (2013); *Preservar y compartir. Bienes comunes y movimientos sociales*. Buenos Aires: Mardulce.

Pipitone, U. (1986); *El capitalismo que cambia*. México DF: Nueva Era.

Santos, Boaventura de Souza (2006); *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, CLACSO. Biblioteca Virtual. [Extraído en marzo 2013 de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sousa/Reinventar%20la%20Democracia.pdf>]

Suasnabar, C. (2005); “La administración de la Educación en Argentina: La conformación de un campo y el perfil de los administradores de la educación” En *Revista Quaestio Revista de Estudos de Educação* Vol. 6. Nro. 2. Universidad de Sorocaba, Sao Paulo.

Weber, M. (1922-1997); *Economía y Sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

## 7.- Documentos

Ley Nacional de Educación N° 26.206. Diciembre 2006.

Rivas, A. (2007); Notas de la exposición presentada en las II Jornadas de Educación de Gestión Social Escuela Florentino Ameghino. Berazategui. Buenos Aires. 30 de agosto de 2007. [Extraído en junio de 2012 de <https://seguiparticipandoblog.wordpress.com/tag/gestion-social/>]

---

<sup>i</sup> Esta universalización de lo mercantil no se expresa en relación con la ‘privatización’ de la educación sino, menos visible pero más intensamente, respecto de hacer propios, al interior del seno estatal, sus principales criterios de articulación (constitución de lo educativo en términos de objetos-bienes delimitados y diversificados, construcción de una oferta y una demanda, de competencia entre esas diversas ofertas, introducción de incentivos, y configuración de mecanismos de regulación informal, indirectos, entre otros.). En este sentido, podría sostenerse que en la medida que el estado pierde esta condición universal, el mercado parece ocuparla y, en tanto tal, ya no involucra estrictamente relaciones económicas, sino sociales, políticas, culturales; adquiere también esta condición totalizante de lo social, aunque con otro sentido y por otro camino que el estado: por su predominio de *facto*, no por su pretensión de expresar un orden trascendente.

<sup>ii</sup> El Plan de Finalización de los Estudios Primarios y Secundarios y su progresión en el tiempo (desde el FinEs 1 del 2008 al 2011 y el FinEs 2 de 2012 en adelante), puede considerarse un caso de política pública muy elocuente de este proceso presentado y su conclusión actual.

---