

# La política y la administración educativa en nuevos tiempos

*Educational policy and administration in new times*

*Política e administração da educação em novos tempos*

---

MARIANA ALONSO BRÁ

**Resumen:** El trabajo presenta algunas hipótesis para el análisis de la política y la administración educativa nacional argentina contemporánea. Las hipótesis son construidas en el marco de las transformaciones estructurales de las últimas décadas (reforma/post-reforma), a partir del desplazamiento de configuraciones y articulaciones institucionales predominantemente burocráticas hacia soluciones más recientes de carácter post-burocrático. Esta nueva situación se presenta en términos de re-articulación e hibridación de ambas configuraciones, que conllevan nuevas tensiones en materia de política y administración de la educación.

**Palabras clave:** política y administración de la educación; reforma educativa; burocracia; agencias estatales de educación.

**Resumo:** O texto apresenta algumas hipóteses para a análise da política e da administração contemporâneas da educação argentina. As hipóteses são levantadas no contexto das transformações estruturais das últimas décadas (reforma/pós-reforma), a partir de um movimento que vai de configurações e articulações institucionais predominantemente burocráticas em direção a soluções mais recentes de natureza pós-burocrática. Esta nova situação expressa uma rearticulação e hibridização destas configurações, envolvendo novas tensões em matéria de política e administração da educação.

**Palavras-chave:** política e administração da educação; reforma educativa; burocracia; agências educacionais do Estado.

**Abstract:** This article presents some hypotheses for the analysis of Argentinean contemporary educational policies and administration. These hypotheses are built within the context of the structural transformations of the last decades (reform/post-reform) and the shift of institutional configurations and articulations mostly bureaucratic towards more recent solutions of a post-bureaucratic nature. This new situation expresses a re-articulation and hybridization of both configurations, involving new tensions regarding educational policy and administration.

**Keywords:** educational policy and administration; educational reform; bureaucracy; education state agencies.

## LA ARTICULACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

El propósito de este trabajo es considerar la política y administración educativa nacional argentina, en términos de articulación político-administrativa del aparato educativo. Una aproximación a partir de la cual considerar los direccionamientos más recientes y sus implicancias respecto de la articulación social que produce el estado desde este campo particular de intervención.

Al respecto cabría señalar algunos supuestos de partida:

- La articulación del aparato educativo y su transformación no es considerada en un sentido esencial, interpretable por sí misma, sino más bien como un indicador (y una producción) elocuente de las transformaciones sociales, las que inciden en la reconfiguración de la articulación social del estado y se expresan u objetivan administrativamente en su aparato educativo (OSZLAK y O'DONNELL, 1982; OSZLAK, 1984);
- Esta elocuencia a la que aludimos refiere especialmente a los fuertes procesos (definitivamente delineados en los '90) que involucraron una transformación profunda y que consideramos en términos de “reforma”, una transformación estructural estatal, inscripta en una social mas vasta (FELDER, 2000);
- En este último sentido, lo señalado aquí respecto de la política y administración educativa, puede considerarse como una dimensión de procesos amplios de orden estatal y social, antes que un análisis del aparato estatal educativo como un objeto ‘autocontenido’.

La articulación político-administrativa del aparato estatal educativo, considerada como el tipo de relaciones estructurantes que se establecen entre diferentes actores, niveles e instancias ha sufrido cambios considerables en la historia reciente. Estos cambios pueden identificarse respecto de los contenidos, los alcances y las características de las intervenciones; el tipo de relaciones entre unidades, niveles y actores que construyen estas intervenciones; las modalidades de organización y gestión; y las identidades de los diferentes actores educativos involucrados (funcionarios políticos, funcionarios de línea, equipos técnicos, supervisores, directivos, docentes).

El proceso de transformación del “sistema” educativo, en tanto tal, puede esquematizarse como el pasaje de una estructuración relativamente unívoca, sostenida en una integración predominantemente vertical-escalar, de base jurídico-normativa, hacia otra progresivamente diversificada en dirección hacia una articulación ‘transversal’, más contingente, flexible o informal.

Este pasaje puede conceptualizarse como el cambio de un escenario predominantemente *burocrático* – en el sentido weberiano (WEBER, 1997, p. 173 y ss) – que se disloca y se re-configura en nuevos términos, denominables como *post-burocráticos* (TERRÉN, 1999, entre otros).

Esta nueva condición del aparato puede sostenerse, en la medida que estas nuevas tendencias más dinámicas, de la política educativa y su gestión (y, en general, del conjunto del aparato estatal) pueden interpretarse poniendo en jaque – de forma activa, expresa – los principales sentidos de aquella articulación pre-existente, apropiando y re-creando en nuevos términos, hacia el mismo aparato estatal educativo, los patrones de articulación social propios de la esfera económico-mercantil contemporánea, intensos y crecientemente universalizados en diversos planos de la vida social (ABRAHAM, 2000; ALONSO BRÁ, 2002, 2007).

Este viraje político-administrativo, particularmente impulsado desde el nivel nacional (a su vez, precipitado desde el internacional), puede abordarse desde dos dimensiones respecto de la gestión estatal educativa: la emergencia de *unidades administrativas de nueva naturaleza* y la configuración de *nuevas relaciones y posiciones entre los niveles gubernamentales*: nacional- provincial-municipal.

En nuestro país, este proceso de profunda transformación puede considerarse con un primer inicio (claramente delimitado legislativamente) en 1978, a partir de las transferencias de escuelas de jurisdicción nacional a las jurisdicciones provinciales y la ciudad de Buenos Aires, el cual concluye para los restantes niveles educativos formalmente en 1993. Inmediatamente después, esta transformación se continúa en el proceso de ‘Reforma Educativa’ (contemporáneo a la Ley Federal de Educación) que introduce nuevas modalidades de intervención nacional (jurisdiccionales e institucionales) hasta entonces inéditas, que hemos considerado como “post-burocráticas”.

Al respecto, cabe señalar que este período reformista, ha sido objeto de estudio en múltiples producciones en materia educativa las cuales, desde diferentes perspectivas y preocupaciones, intentan conceptualizarlo y sistematizar sus alcances.<sup>1</sup>

En términos específicos, de articulación político-administrativa, este cambio profundo, propiamente ‘reformista’ ha sido caracterizado por varios autores como una *transformación estructural en sus modalidades de regulación*. Así es considerado como un proceso de desregulación/sobre-regulación (BELTRÁN, 1999; TIRAMONTI, 1996), donde el retiro de regulación estatal de algunas dimensiones educativas se traslada

---

<sup>1</sup> La amplia producción nacional, ilustrativamente, podría sistematizarse de la siguiente forma:

1. *Estudios que ligan el proceso más amplio de reforma estatal y social a las transformaciones que adquiere el sistema educativo*: a) sobre la reconfiguración estatal en relación con las tendencias a la privatización de la educación (v.g. PINI, 2003; IMEN, 2006); b) sobre la tensión público-privado en educación (v.g. FELDFEBER, 2003); c) sobre transformaciones del aparato educativo y sus relaciones entre áreas e instancias, a partir del estudio de casos (v.g. ALONSO BRÁ, 2002; JUDENGLOBEN, 2005); 2. *Estudios centrados en líneas de política educativa reformista*: a) sobre la cuestión de la autonomía escolar (v.g. MUNIN, 1999) y la gestión institucional (v.g. CANTERO et al., 2001); b) sobre el impacto de estas líneas en términos de cobertura educativa (v.g. WIÑAR y LEMOS, 2005); c) sobre la cuestión de docente (v.g. BIRGIN, 1999); d) sobre las implicancias del cambio en la estructura académica del sistema (v.g. SUASNÁBAR, 2000).

e intensifica hacia otras nuevas (especialmente la evaluación y el financiamiento). También es considerado como un cambio en la naturaleza de la regulación, caracterizado por la erosión de una articulación normativa hacia otra donde la integración más dinámica del conjunto ya no se asienta primariamente en esta base jurídico-legal, sino en nuevos mecanismos indirectos, más difusos, informales, flexibles o estratégicos (de estímulos, competencia, cálculos, ‘regateo’ y negociación) (TERRÉN, 1999; BARROSO y AFONSO, 2002).

A partir de 2002/03, en Argentina, es posible identificar un nuevo período con una impronta específica que, desde diferentes aspectos de intervención, se presenta públicamente como una ‘reversión’ del período reformista previo. Este puede interpretarse expresamente objetivado en la nueva producción legislativa nacional en educación: la Ley Nacional de Financiamiento Educativo, la Ley Nacional de Educación Técnica y Profesional; la Ley Nacional de Educación y las nuevas legislaciones provinciales, aún más recientes, que la acompañan.

Respecto de este período y su vinculación con el previo (la identificación de continuidades y rupturas), la producción conceptual es menor – dada la contemporaneidad del *problema* – y, a su vez, muy variable – dada la mayor dispersión de posiciones político-teóricas, respecto del examen la política y administración más actual. Sumada también a cierta particularización en su abordaje, desde problemáticas más delimitadas, respecto de una preocupación por una interpretación global en términos de ‘conjunto’ – más característica en la comprensión del período reformista previo.

Este trabajo se propone abordar esta vinculación (reforma/post-reforma) y sus tensiones, desde algunas hipótesis de trabajo, para lo cual, se apoya en los conceptos de articulación burocrática y posburocrática, en tanto significativos para producir este examen más contemporáneo de la política y administración educativa.

## LA CONFIGURACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL APARATO EDUCATIVO: BUROCRACIA Y POST-BUROCRACIA

### **El concepto de *cuadro administrativo burocrático* y el sistema educativo**

La naturaleza burocrática de los aparatos estatales modernos no involucra una perspectiva inédita; por el contrario, podríamos afirmar que se trata de una consideración bastante generalizada (PÉREZ y ALONSO BRÁ, 1998).

De todos modos, creemos interesante volver a ella, retomando algunos de sus aspectos en la obra de Weber y en relación con su discusión específica respecto del aparato educativo nacional. Interés originado en la necesidad de poder situar conceptualmente su examen más reciente, tal bajo el supuesto de que esa condición burocrática – como cuestión de estudio – se intensifica, justamente, cuando pierde definitivamente

vigencia o centralidad explicativa respecto de las prácticas de las administraciones. O, en forma inversa, cuando la intensidad de la transformación más contemporánea parece manifestarse en la intensidad de su dislocamiento.<sup>2</sup>

Para ser precisos, el concepto de burocracia en Weber está definido en términos de *cuadro*, de cuadro *administrativo*. Alude directamente a esa condición instrumental del ‘aparato’: es un medio sujeto a un fin, “... *solo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio...*”. Nunca su cuadro que a él sirve (WEBER, 1997, p. 175).

Pero no es un medio opaco, manipulable, llano; por el contrario se trata de uno muy sofisticado y potente, al punto que puede desplazarse y convertirse en fin: la burocracia es capaz de subsumirlo todo, ahogar la dimensión humana de lo social, configurarse en absoluto. En este sentido, parece valioso destacar que esa condición instrumental no es simple o mero suplemento, sino creación social en sus máximas posibilidades:

La necesidad de una administración más permanente, rigurosa, intensiva y calculable, tal como la creó (no solamente él, pero ciertamente y de modo innegable él ante todo) el capitalismo, sin la que no puede subsistir y que todo socialismo racional tendrá que aceptar e incrementar, determina el carácter fatal de la burocracia como médula de toda administración de masas (...) (WEBER, 1997, p. 179).

En este *medio* se encuentran inscriptas dimensiones más estructurantes de lo social: su condición capitalista o su condición de relación de dominación, con determinado tipo de fundamento – racional – legal. Desde estas condiciones (sólo desde aquí) se presenta la burocracia: el cuadro administrativo-burocrático como expresión de ese tipo de dominación, en su extremo más desarrollado, más ‘puro’. En otras palabras, más allá de las muy diversas interpretaciones posibles de este concepto desde la obra de Weber (algunas muy extendidas desde la perspectiva funcionalista parsoniana), creemos que “arrastra” o contiene constitutivamente este otro de orden político (y económico).

Cuando nos referimos a esa articulación político-administrativa burocrática, la consideramos entonces, desde una perspectiva que involucra la sociedad configurada en relaciones de dominación, soportadas en una construcción legal-racional, en tanto una *pretensión* y una *posibilidad* de fundamentarla, como construcción propiamente capi-

---

<sup>2</sup> La discusión sobre el concepto burocracia tiene una larga tradición en relación con diferentes momentos históricos donde esta se va redefiniendo, en forma compleja, en relación con coyunturas históricas y políticas específicas (particularmente europeas). Este trabajo no pretende desconocer esta tradición sino más bien limitarse a la perspectiva weberiana (de esta larga tradición tal vez cabría destacar como puntos de referencia, la propia de un clima de época de los ’60-’70 en relación con posicionamientos de diversos intelectuales, vinculados con la actividad de los PC europeos, en relación con las definiciones políticas soviéticas para el bloque oriental; luego, también es muy significativa su re-apropiación en discursos que van configurando y soportando los procesos de reforma y ajuste estructural de los ’80-’90).

talista, en la larga duración.<sup>3</sup> Que, en tanto procura legitimidad, se presenta externa (o trascendiendo) la relación misma y que, por lo tanto, esa misma pretensión delimita o configura, en posibilidades y alcances, las relaciones mismas de dominación.

Esta condición racional-legal involucraría para Weber la construcción de un orden impersonal, de reglas abstractas (en tanto ‘derecho pactado u otorgado’); donde ‘el que obedece’ lo hace “al derecho”, incluso el soberano (cuyo mandato también se presenta obedeciendo a ese orden impersonal, uno superior que lo trasciende) y donde *la administración* por su parte, alude al “*cuidado racional de los intereses previstos por esas ordenaciones superiores*”, según normas específicas derivadas.<sup>4</sup> Como “categorías fundamentales” de esta dominación considera:

(...) 5.1. Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones (...); 5.2. Dentro de una competencia; 5.3. El principio de jerarquía administrativa (...); 5.4. Las reglas según las cuales hay que proceder pueden ser a) técnicas o b) normas (...); 5.5. Rige el principio de separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción (...); 5.6. En el caso más racional no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce (...); 5.7. Rige el principio administrativo de atenerse al expediente (...) por lo menos se fijan por escrito los ‘considerandos’, las propuestas y decisiones, así, como las disposiciones y ordenanzas de toda clase. El expediente y la actividad continuada por el funcionario hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones; 5.8. La dominación legal puede adoptar formas muy distintas (WEBER, 1997, p. 175).

---

<sup>3</sup> En cuanto a su condición de pretensión, cabe considerar: “(...) De acuerdo con la experiencia ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a fines. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su “legitimidad”. Según sea la clase de legitimidad pretendida, es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediencia, el cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación.” (WEBER, 1997, p. 170).

En cuanto a su carácter de probabilidad: “(...) Debe entenderse por dominación, la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos. No es por lo tanto, toda especie de probabilidad de ejercer poder o influjo sobre otros hombres. Esta dominación puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer es esencial a toda relación auténtica de autoridad.”

“(...) La legitimidad de una dominación debe considerarse sólo como una probabilidad, la de ser tratada prácticamente como tal y mantenida en una proporción importante. Ni con mucho ocurre que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad. La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad, practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios, o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades o desvalimiento” (WEBER, 1997, p. 170-173).

<sup>4</sup> Weber las presenta como “ideas entrelazadas” (WEBER, 1997, p. 175 y ss).

Estas categorías no se presentan ajenas a la dimensión política, más bien la configuran, particularizándola en determinadas pautas fundamentales, propias de esa pretensión (y probabilidad) de legitimación (racional-legal) como construcción social de la modernidad. Estas no serían en sentido estricto burocráticas, se pueden presentar en formas muy distintas, dentro de este tipo de dominación.

El cuadro administrativo-burocrático es una de sus formas, la que desarrolla ese tipo de dominación en sus máximas posibilidades.<sup>5</sup> Para ello es necesario un aparato con funcionarios individuales (una estructuración “monocrática”), que “se deben a los objetivos del cargo”, en “jerarquía administrativa rigurosa”, con competencias “rigurosamente fijadas”, con una vinculación estatuida, por el contrato de trabajo “sobre la base de libre elección”, según la “calificación que fundamenta su nombramiento”, retribuidos en dinero con sueldos fijos, que ejercen el cargo como única o principal profesión y tienen ante sí una carrera – “una perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio o por servicios o por ambas cosas” según el juicio de sus superiores, trabajan “en completa separación de los medios administrativos” y “sin apropiación del cargo”, “sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa” (WEBER, 1997, p. 78).

Todas ellas son identificadas por Weber en relación con una modalidad de organización social (política) que si bien está presente en cualquier emprendimiento de escala moderno, propio de una *sociedad de masas*, tiene una expresión primera, configuradora, de los aparatos estatales:

La administración burocrática pura, o sea, la administración monocrática, atendida a expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a todas suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados. El desarrollo de las formas “modernas” de asociaciones en toda clase de terrenos (estado, iglesia, ejército, partido, explotación económica, asociación de interesados, uniones, fundaciones y cualesquiera otras que pudieran citarse) coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración burocrática: su aparición es, por ejemplo, el germen del estado moderno occidental (WEBER, 1997, p. 179).

Tomando estas proposiciones weberianas en relación con *un* estado nacional, el argentino, y con su aparato educativo, creemos que su condición *burocrática* se presenta válida, especialmente si no desconocemos la transposición que involucra esa perspectiva sociológica original (la noción de ‘tipo ideal’) respecto de otro tipo de miradas, especialmente la histórica (que inversamente trabaja sobre lo particular, lo contingente, lo específico).

---

<sup>5</sup> “(...) El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático”. (WEBER, 1997, p. 176).

Así ilustrativamente podríamos mencionar, el *modelo hegemónico educativo nacional* considerado en términos históricos, *qua* sistema de instrucción pública, centralizado, estatal (PUIGGROS, 1990, p. 17, entre otros). Esta condición *estatal* y su precisión en términos de *centralización*, se entrelaza con esta condición burocrática.<sup>6</sup> Puede considerarse como objetivación material y organizacional de relaciones sociales de dominación (políticas, culturales y económicas) situadas en el tiempo, para un campo como el educativo. La definición de este modelo hegemónico, contiene, en gran medida, un conjunto de coordenadas precisas para su consideración en términos de “cuadro” o de “aparato”, recogidas desde diferentes aspectos históricos de indagación: la fuerte estructuración vertical, la construcción de sujetos e instancias de control y controlables, su naturaleza y aspiración universal, su condición social instituyente, entre otras (PUIGGROS, 1991).<sup>7</sup>

También, desde una preocupación más directa por situar la administración educativa nacional en el tiempo, se presenta esta condición estatal y su naturaleza centralizada (SUASNÁBAR, 2005, p. 4). Ambas en relación con esa otra condición política de homogeneización o disciplinamiento ya mencionada, que podríamos ligar directamente a esta moderna sociedad de masas en términos weberianos, articulada o *totalizada* estatalmente.

Desde esta perspectiva, también es posible identificar emergencia de “cuerpos administrativos burocráticos”, con un *perfil* preciso:

Esta particular configuración también se expresó en el perfil de los cuerpos de conducción del sistema, lo cuales siguieron en líneas generales la clásica caracterización weberiana de la burocracia. Este rasgo es claramente perceptible en el perfil del cuerpo de inspectores en los orígenes del sistema educativo, cuya identidad profesional se estructuró alrededor de la normatización de tareas y el control jerárquico (SUASNÁBAR, 2005, p. 5).

Un tipo de articulación que es considerada con una permanencia considerable, más allá de una complejización y expansión creciente del aparato, aún después de los '50, cuando progresivamente esta hegemonía estatal se construye sobre una relativa diversificación: la mayor presencia de la educación confesional privada y la

---

<sup>6</sup> Cabría precisar que esta condición burocrática en la definición conceptual de este modelo aparece entre otras (subsidiariedad privada, escolarizado, verticalizado, centralizado, oligárquico-liberal, no participativo, ritualizado, autoritario, discriminador de sectores populares). Es decir, no es considerada en los términos más comprensivos (que creemos ya contenidos en la perspectiva weberiana) y que adoptamos en nuestra perspectiva.

<sup>7</sup> En este material, se recogen una serie de estudios que desde diversas perspectivas (algunas que directamente tienen como unidad de análisis recortes del aparato educativo en conformación como los Consejos Escolares Distritales o el Consejo Nacional de Educación) que desde nuestro punto de vista, amplían y, a la vez, precisan esta configuración histórica del aparato educativo en su naturaleza “burocrática”.

participación más activa de los gobiernos provinciales (PAVIGLIANITTI, 1988; SUASNÁBAR, 2005). En general, es la concreción de las transferencias de establecimientos del nivel nacional, lo que se considera como un punto de inflexión respecto de estas tendencias históricas, constitutivas del aparato.

Desde nuestra perspectiva, sin embargo, esta transformación es una inflexión profunda pero preliminar, recién es el período reformista (la reforma del estado volcada sobre el campo educativo) el que es capaz de una construcción activa, expresa, alternativa (incluso, linealmente confrontada) a esa articulación político-administrativa previa más profunda.

### **Post-burocracia: la naturaleza de las unidades y las relaciones entre niveles**

En términos educativos (aunque no sólo), podríamos afirmar que la reforma disloca algunos de estos principios básicos de la administración burocrática, en aquel sentido weberiano:

- El carácter regular y permanente de la administración educativa (su condición de unidades, actividades y funcionarios, con estabilidad y tareas constantes, en un horizonte de largo plazo);
- Su configuración relativamente común o unívoca, en relación con funcionamientos formalmente diferenciados sólo por criterios de especialización funcional o de ubicación geográfica (la presencia de *un sistema* educativo nacional, como continente fuertemente estructurado de la actividad estatal en materia educativa con su contracara de configuración o articulación social ‘totalizante’ desde esta esfera)
- La centralización de la autoridad, a través del principio de unidad de mando (la existencia de una única autoridad directa de referencia para todo funcionario educativo, desde la base institucional hasta la línea política),
- y su encadenamiento escalar (una línea de mando claramente diferenciable y reconocible en el sistema a medida que “se asciende o desciende” en niveles, jurisdicciones, áreas, regiones, instituciones escolares, etc.),

Estos principios orientadores se alteran a partir de lo que podemos esquematizar en dos planos, de diferente alcance:

- a) La generación de nuevas unidades administrativas reformistas, configuradas en programas/proyectos, con sus nuevos sujetos (funcionarios políticos y equipos técnicos) y sus nuevas modalidades de intervención y de vinculación intra-estatal (de carácter radial y acéntrica). Proceso que también ha sido conceptualizado como la emergencia de *una burocracia paralela* (IWAYTES, 2000, 2001), la que inicialmente se yuxtapone al aparato tradicional – de

línea —, fuertemente erosionado hacia mediados de los '90. Esta *paraburocracia* representa sus núcleos más innovadores y dinámicos; con una potente capacidad de penetración en el conjunto (dadas sus capacidades diferenciales en términos de recursos materiales y humanos, prestigio, vinculación con las líneas políticas, vinculación internacional, entre otras); y,

- b) La emergencia de nuevas relaciones y posiciones entre los niveles gubernamentales (nacional-provincial-municipal). Más visiblemente construidas a partir de los procesos de transferencia. Relaciones que asumen una progresiva horizontalidad, dada determinada especialización respecto de las competencias educativas. El nivel nacional pierde su protagonismo excluyente (al desaparecer de la ejecución directa), mientras que los provinciales — formalmente — y algunos locales — progresiva e informalmente — asumen '*estadidad*' por su asunción<sup>8</sup> (OSZLAK, 2001; ALONSO BRÁ, 2007).

En el campo educativo, de forma relativamente equivalente a lo que sucede en el conjunto del aparato estatal, estas nuevas unidades se configuran sobre nuevos criterios y predominantemente asumen, como señalamos, la modalidad de *programas y proyectos*, generados a partir del financiamiento internacional,<sup>9</sup> algunos con un alcance muy significativo (inicialmente podían subsumir la actividad de varias unidades administrativas completas que, desde ellos, se creaban). Dadas sus características, modifican significativamente aquella articulación intraburocrática previa, predominantemente vertical-escalar asentada en una *forma de regulación expresa y directa, de carácter normativo*.

Los programas parten de principios cualitativamente diferentes a los burocráticos, fundamentalmente rompen el criterio de línea (como excluyente) ya que su estructuración es esencialmente horizontal (en general el tipo de intervención supone atravesar, entre otras, diferentes áreas situadas a un nivel equivalente). Pero, además, se configuran como intervenciones 'a término', con un inicio y con final formalmente pre-establecido.

Estas nuevas unidades (UEP — unidades ejecutoras de programa) involucran pequeños equipos (en general inter-disciplinarios, aunque con un fuerte componente económico) que trabajan con diferentes unidades y niveles simultáneamente en una lógica matricial. Esta estructura de matriz que arman al articularse con "la línea" (el aparato tradicional, estable) se produce generalmente a través del otorgamiento de financiamiento *ad hoc* para determinado conjunto de actividades, organizadas en términos de proyectos, que realizan directamente o apoyan indirectamente.

---

<sup>8</sup> La asunción de competencias educativas por parte de los municipios es una tendencia creciente, particularmente en aquellos con mejores condiciones relativas; en muchos casos éstos emprenden iniciativas propias en los márgenes del sistema educativo más institucionalizado (educación inicial, educación superior, formación profesional, iniciativas de educación no formal, etc).

<sup>9</sup> Especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Si bien tienen una dependencia directa (de la línea política), su funcionamiento en la práctica involucra márgenes de autonomía considerables, en principio, porque suponen intervenciones y estructuras recortadas sobre sí mismas y, más prácticamente, porque disponen con un monto considerable de recursos y, más importante aún, criterios propios, específicos, de asignación (según los términos del organismo internacional involucrado y los del acuerdo que el gobierno nacional suscribe con él, a partir del cual se generan).

Además, dada su naturaleza combinada original (nacional/internacional) tienen vinculación o referencia directa en las autoridades de las oficinas locales (o centrales) de esos organismos internacionales. Es decir, no sólo establecen relaciones de tipo horizontal sobre una estructuración administrativa aún predominantemente vertical (particularmente las subnacionales), sino que pueden “moverse” con cierta fluidez y simultáneamente entre unidades de diversos niveles y entre unidades subnacionales, nacionales e internacionales. Todo ello les confiere más y mejores posibilidades y cursos de acción, en términos de mayores márgenes de autonomía y, entonces, de penetración; es decir, una capacidad significativa de traspasar y reconfigurar el conjunto del aparato administrativo.<sup>10</sup>

Si miramos comparativamente ambos tipos de configuraciones podríamos esquematizar las siguientes diferencias:

Articulación burocrática tradicional – organismos –		Articulación post-burocrática – programas/proyectos
Configuración unívoca integrada verticalmente	Homogeneidad // diversificación	Configuraciones matriciales múltiples (nacional/internacional/interniveles nacionales/interáreas, etc.)
Actividades regulares, Permanentes Con un horizonte indefinido, en el largo plazo	Flexibilidad // permanencia	Configuraciones <i>ad hoc</i> Con inicio y final pre-establecido

<sup>10</sup> Podría sostenerse como hipótesis que estos márgenes de libertad (especialmente respecto de la línea política) se fueron reduciendo progresivamente (aunque siguen resultando significativos por las características mencionadas). Esta *realineación* de estas unidades atípicas se produjo paulatinamente a medida que se generalizaban como nueva estructura administrativa en el aparato estatal (aumentaban en cantidad y se reducían en el alcance de la intervención y de los montos en juego). Un claro indicador en este sentido es la creación de unidades (generalmente ministeriales) que centralizaron el control sobre estos programas. En el caso del ministerio de educación nacional, la Unidad de Financiamiento Internacional se creó en 2002. Por su parte, varios gobiernos provinciales cuentan con este tipo de unidad, en algunos, con rango de secretaría o subsecretaría.

Dirigidas al conjunto (dentro del rango de competencias), con pretensión de totalidad	Universalidad (del tipo de intervención)	Centradas en focos específicos de transformación (v.g. "reforma de la educación superior") Particularización de la intervención
Regulación normativa Autoridad formal según línea de mando en lógica escalar Regulación expresa, directa	Regulación control	Descentralización de la actividad simultánea a una regulación centralizada (fundada en condiciones del acceso al programa, evaluaciones, competencia interna)
– alta integración formal (sobre reglas pre-establecidas y totalmente formalizadas) – variable integración informal	Integración – al aparato administrativo	– baja integración formal – alta integración informal (sobre nuevas reglas)
Articulados directa y verticalmente, por línea de autoridad	Implicancias entre áreas y niveles de gobierno	Transversalidad: – entre áreas sectoriales del aparato – entre niveles de gobierno (nacional/provinc/municipal)
Regularidad en la inserción, dependencia formalizada, permanencia y perspectiva de desarrollo (carrera profesional) con fundamento normativo-jurídico.	Funcionarios	Especialistas, expertos o consultores Inclusión <i>ad hoc</i> y 'a término'
Estructuras amplias y extendidas, con fuertes articulaciones internas formalizadas, dada su integración vertical.	Organización material	Estructuras pequeñas y flexibles poco desarrollo de la línea vertical. Posiciones múltiples, poli-funcionalidad distribución de actividades según competencias (antes que puestos). Organizaciones planas.

Lo señalado en este esquema debería interpretarse en tanto tal, tendencias que es posible definir simplificando, abstrayendo y acentuando algunos rasgos de estructuración. También, teniendo presente la complejidad político-social involucrada en la configuración material del aparato estatal (OSZLAK y O'DONNELL, 1982; OSZLAK, 1984); es decir, condensación de estos procesos de transformación política y social, antes que resultante de una construcción centralizada, racional, de un *nuevo diseño* para la organización estatal educativa.<sup>11</sup>

A su vez, cabría señalar que el proceso reformista, más allá de su condición drástica y vertiginosa, no involucra la desaparición de un tipo de configuración de

<sup>11</sup> Aludimos a la consideración respecto de la cual su forma material específica de agencias y relaciones, puede interpretarse en términos interiorización de la dinámica y del conflicto social (OSLAZK, 1984; OSZLAK y O'DONNELL, 1982).

respecto de la otra, sino la emergencia de estas nuevas, en condiciones relativas mucho más potentes y dinámicas (aunque no exentas de dificultades y contradicciones)<sup>12</sup> capaces de, por un cambio de composición – la erosión de unas y la vitalidad de otras –, transformar el universo político- administrativo previo.

Por otro lado, resultan consonantes respecto de una re-definición de las capacidades de acción, escenarios político-sociales y responsabilidades entre los niveles *nacional, subnacional y local*.

Este cambio en la configuración del alcance y tipo de intervención de los niveles de gobierno, supone también un pasaje desde una estructuración burocrática hacia otra de nuevo carácter, en la medida que expresa una profunda alteración en el tipo de relaciones verticales-escalares entre ellos, estructurantes y predominantes (más allá del carácter formalmente federal del gobierno). El escenario nacional ya no será aquel totalizante, primero, donde se determinen el conjunto de decisiones políticas regulares, cotidianas, de la actividad pública y, por lo tanto, tampoco el referente más inmediato del conflicto y la demanda político-social.

Este lugar de protagonismo directo se desplaza (en muchas dimensiones de la política pública) hacia el provincial, quedando el nacional más como un *arbitrio externo*, que interviene en segunda instancia, desde cierto “afuera”. En el caso educativo, la responsabilidad directa sobre la práctica educativa regular es, formalmente, exclusivamente provincial.

Por su parte, desde el provincial se reproduce el mismo movimiento hacia los municipios, surgiendo así esta cuestión de la “territorialización” de la política y gestión pública, que presenta a los espacios locales en primer término, es decir, condensando y particularizando espacialmente la problemática pública en todos sus aspectos: política, económica, cultural y social, desde nuevas formas cualitativamente diferentes de intervención: la “gestión de la proximidad”.

La respuesta de los niveles provinciales o locales a este cambio de posiciones (construido desde los niveles nacionales, antes que resultado de la demanda de aquellos) es variable, pero más allá de su expansión en términos de aparato y gasto público (la transferencia de recursos que acompaña la transferencia de competencias nacionales o provinciales, según el caso), sólo puede re-crearse en nuevos términos (de una sobre- responsabilización hacia una autonomía cierta) donde hay una capacidad política y recursos de acción especialmente significativos (v.g. el caso de las provincias con mayor desarrollo socio-económico histórico o el caso de ciudades capitales o cabeceras de partido, de estas provincias) sumada a otras diversas condiciones más aleatorias, dada ciertas particularidades políticas locales (por ejemplo, en el caso de los

---

<sup>12</sup> Para un análisis detenido respecto de las cuestiones de gestión que surgen de esta nueva configuración, desde la propia lógica de la intervención pública, ver por ejemplo, Martínez Nogueira (2004).

municipios, cierta autonomía político-partidaria respecto del nivel provincial y cierta alianza respecto del nacional).

En estos casos, hay iniciativas educativas que pujan por ubicarse en un nivel equivalente al nacional o al provincial (según se trate de provincias o municipios, respectivamente). Algunos gobiernos locales que consiguen intervenir (directa o indirectamente) en los márgenes del sistema educativo, generalmente, en áreas menos consolidadas (la educación inicial del primer ciclo; la formación profesional de nivel superior; experiencias sostenidas de educación no formal o de capacitación profesional, entre otras).

Este cambio cualitativo en la estructuración de niveles (o en la división del trabajo entre ellos) puede ser denominado como *transversal* (OSZLAK, 2001). Desde cierto punto de vista formal, ahora, se presentan equivalentes, simultáneos, con diferentes “funciones” (ya no directamente dependientes de una línea escalar, que parte del nivel nacional, en las diferentes dimensiones de intervención pre-establecidas, según la especialización funcional de sus áreas centrales, extendidas verticalmente en el conjunto).

Esta articulación horizontal o equivalencia se construye en dos movimientos simultáneos (desde esa estructuración vertical previa): la retracción del nivel nacional (al *desaparecer* de la ejecución directa) y la progresión de los subnacionales (que se expanden por su recepción). Una equivalencia ejecutiva, jurídica o legislativamente establecida, pero donde este orden nacional debe retener el control – o la *gobernabilidad* – del conjunto, ahora, desde nuevos dispositivos. Particularmente, cabría considerar el financiamiento, a partir del cual ese nivel nacional es caracterizado, para principios de esta década, como “estado cajero” (OSZLAK, 2001, p. 7).<sup>13</sup>

Esta transformación en relación con división social del trabajo entre los niveles de gobierno, donde cada uno – desde funciones diferenciales y delimitadas – adquiere una condición de *estado* formalmente equivalente, son comunes al conjunto del aparato estatal (incluso, equivalente si se mira en menor escala, respecto de las relaciones entre agencias de un mismo nivel, especialmente del nacional). En el aparato educativo asume características propias, entre otras:

---

<sup>13</sup> “(...) Me refiero al nuevo esquema de distribución de responsabilidades resultante. (...) Dicho de otro modo [el estado nacional] se ha convertido en un estado cajero, que concentra y asigna gran parte de los recursos del gobierno general, ejerciendo de hecho un cierto poder de veto sobre el destino de esos recursos y cumpliendo, de este modo, un papel de orientación y control, no necesariamente fundado en los criterios de racionalidad técnica que deberían informar el desempeño de tales funciones. (...) El esquema que se ha establecido se corresponde, más bien, con la concentración de poder económico y fiscal que ha caracterizado la reforma del estado en los años '90. En parte, la capacidad de controlar la asignación de los recursos se convirtió en un precioso mecanismo de negociación política, que permitió al gobierno nacional atar el financiamiento público a acuerdos de transferencia de fondos basados en contraprestaciones, favores políticos, búsqueda de alianzas y aceptación de compromisos” (OSZLAK, 2001, p. 7).

- Las escuelas dejan de ser consideradas encuadradas en esa lógica lineal (que las dejaba dependientes, en la base)<sup>14</sup> y comienzan a ser interpeladas directamente desde la política nacional. Es decir, beneficiarias predominantes y directas de muchas de las intervenciones de estos programas de orden nacional (a través de su financiamiento), donde las jurisdicciones provinciales y cualquier otro nivel intermedio opera sólo como una mediación complementaria. Intervenciones fundamentadas en el principio de autonomía escolar (equivalente a este movimiento hacia la autonomía del nivel local);
- Como caso inverso, pero bajo esta misma lógica, nuevas instituciones como las universidades (históricamente autónomas), empiezan a establecer, desde estos nuevos dispositivos de regulación, lazos de dependencia más estrechos con el nivel gubernamental nacional (de una naturaleza diferencial a la normativa), adquiriendo una condición “educativa”, en su relativa homologación al aparato educativo tradicional;
- Los niveles intermedios, de articulación se desdibujan; aunque mantienen e intensifican la tarea de ejecución regular, quedan en cierta medida con menor *entidad* o peso específico, dentro este circuito más dinámico;<sup>15</sup>
- Las diferentes unidades del gobierno nacional (en el nivel de subsecretarías, direcciones nacionales, direcciones) van perdiendo su histórica diferenciación por especialidades, en relación con ramas, niveles, áreas u orientaciones educativas (adulto, normal, especial, primaria, media, etc) extensibles o derivables sobre el conjunto y resultantes de aquella otra articulación vertical – escalar. Adquieren este carácter horizontal adoptando denominaciones y actividades (evaluación y calidad, currículo, formación y capacitación docente, etc.) propias de una apreciación experta educativa; es decir se generan áreas de gobierno y administración en relación con dimensiones y modalidades de intervención “técnico-pedagógicas” que así redefinidas tienen capacidad de actuar e intervenir sobre diversos niveles simultáneamente, en torno a esos nuevos y diversos objetos auto-delimitados de intervención, con una dirección más bien radial (áreas u objetos inaugurados en el

---

<sup>14</sup> Esta dependencia también involucraba una responsabilidad claramente delimitada en términos de normas formalizadas. Es decir, un encuadre más claro (aunque restringido) de sus posibilidades de acción.

<sup>15</sup> Estos niveles (especialmente, las diferentes instancias de supervisión/inspección) pueden considerarse vitales respecto de una articulación burocrática, ‘bisagras’ donde se condensa y soporta una articulación propiamente vertical/escalar (un “control” que hace posible “la decisión” escindida de la “ejecución”).

proceso reformista, desde programas específicos con financiamiento internacional);<sup>16</sup>

- Paralelamente, algunas de estas nuevas modalidades de intervención se configuran formalmente en términos de *red* (v.g. la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC) o la Red de Información Educativa (RIE), entre otras) es decir, explícita y normativamente como estructuras horizontales flexibles;
- En este mismo sentido, el Consejo Federal de Educación,<sup>17</sup> si bien re-creado en el período de transición democrática (reformulación de una iniciativa de la última dictadura, resultante del proceso de descentralización o transferencia) aparece como un ámbito con un protagonismo particular en el período reformista. En este caso, se institucionaliza la relación horizontal entre el nivel nacional y el jurisdiccional en materia de intervención educativa directa o de gestión. Los integrantes asumen formalmente la condición de pares equivalentes (miembros), es decir, las definiciones se desplazan a un plano estrictamente informal, de correlación de fuerzas o capacidades de presión, negociación, etc (según acceso a fuentes de financiamiento regulares o alternativas, recursos técnicos, posibilidades efectivas de producir y desarrollar iniciativas). Y, a su vez, estas capacidades diferenciales también se profundizan en relación con otros órdenes (menos formalizados y más contingentes aún) como, por ejemplo, respecto del mapa político-partidario nacional y sus múltiples alianzas, variables.

En términos educativos, podríamos graficar este proceso como de *centrifugación* del aparato educativo, hasta entonces configurado, en gran medida, formal, categórica y verticalmente - lo que le otorgaba este carácter relativamente constante, integrado y estable, más allá de su ampliación y complejización progresiva. Aquella naturalizada caracterización como “sistema”, (dada su naturaleza relativamente unívoca) comienza a ser controvertida (ALONSO BRÁ, 2002).

Centrifugación que puede interpretarse como un proceso político-administrativo de activa diversificación y particularización, donde aquellas sucesivas instancias consecutivas, escalonadas, definitivas, que lo componían (refrendando sucesivamente determinada condición de la intervención, definida centralmente), comienzan a presentarse *también* como instancias paralelas (ministerio nacional/ministerio pro-

---

<sup>16</sup> A su vez, resulta interesante como este tipo de estructuración del aparato educativo nacional se va reproduciendo progresivamente en muchos de sus rasgos (aunque con menor desarrollo relativo) en las diferentes áreas educativas jurisdiccionales, en la medida que van incorporando estas nuevas modalidades de política y gestión.

<sup>17</sup> Reúne a todos los ministros de educación de las jurisdicciones provinciales y de la ciudad de Buenos Aires. La nueva Ley Nacional de Educación le otorga una mayor entidad institucional, ampliando y complejizando su estructura organizativa.

vincial/áreas ministeriales/unidades regionales – locales/instituciones educativas). Es decir, con orientaciones particulares y variables, delimitadas recíprocamente, antes que interdependientes sucesivamente y, por lo tanto con mayor capacidad de movilidad autónoma, más arbitrarias o contingentes en el tipo de intervención. Algo que, desde otro punto de vista (el peso relativo de las comunidades locales) ha sido caracterizado, en términos de una nueva naturaleza *a-céntrica* de la actividad educativa (TENTI, 2005).

Ahora bien, esta nueva estructuración post-burocrática no supone la ausencia de relaciones de poder, las que se construyen, en principio, desde capacidades de partida diferenciales (como ocurría también con aquella estructuración previa más propiamente burocrática, que las consagraba formalmente). Este nuevo universo de diversificación, en un nuevo marco construido de horizontalidad o de equivalencia, no involucra que desaparezca la capacidad de “imposición”, penetración, re-alineación o gobernabilidad del nivel nacional sobre el provincial o de éste sobre el local/institucional (sostener esta equivalencia en un sentido absoluto supondría algo similar a afirmar que en aquel modelo burocrático formalizado, las relaciones de poder se expresaban exclusivamente en la línea de autoridad).

Más bien lo que se transforma es la modalidad, las reglas de juego o los dispositivos formales sobre la que se soportan/construyen esas relaciones. Como señalamos, la dimensión del financiamiento, a través de la política fiscal y una modalidad indirecta de ‘incentivos’, con fondos focalizados, puede considerarse un dispositivo de regulación en sí mismo, de nueva naturaleza (más allá de la problemática específica respecto de la distribución de recursos financieros y sus implicancias materiales) (OSZLAK, 2001). Algo similar podría considerarse respecto de las prácticas de evaluación (más allá del tipo de fundamentación con la que se presentan, de sus resultados o de cualquier aspecto más inmediato que se considere). Es decir, pueden considerarse como nuevos mecanismos claves de integración/control.

Pero también cabría tener en cuenta, los márgenes de autonomía relativa de los niveles subnacionales (también mejor habilitados desde esta nueva estructuración) y, entonces, sus capacidades de ejercer presión de “hacia arriba”, de trasladar nuevamente al plano provincial o al nacional (correlativamente) los conflictos y la demanda social. Además, especialmente, respecto de su capacidad de redefinición y re-apropiación de esas nuevas reglas de juego “recibidas”. Sin duda, estas capacidades también son muy diferenciales y el nuevo esquema transversal post-burocrático contiene estas asimetrías de partida (en un plano ahora menos formalizado, explícito o definitivo) redefiniéndolas en nuevos términos e intensificándolas, antes que revirtiéndolas.

En el campo educativo estas implicancias del nuevo esquema son muy elocuentes respecto de las posibilidades muy diferenciales de apropiarse por parte de las instituciones escolares de esta autonomía “heredada” del nivel provincial y el nacional. En algunos casos, permite el desarrollo de potencialidades latentes. Pero en

muchos casos – dado que se trata de instituciones, sujetos y prácticas configurados en una realidad previa y que la nueva yuxtapone una condensación de nuevas cuestiones – intensifica la complejidad de su actividad, pronunciando muchas de estas “diferencias de partida”.

Particularmente, en la medida que esta ‘propuesta’ de autonomía es una particular, con sus condicionamientos específicos, resultantes de “un traslado”, fijados desde una posición externa a las escuelas, dadas determinadas condiciones históricas y políticas de producción. En otras palabras, una propuesta de autonomía sobre-determinada en una transformación estatal y social vasta que, definitivamente, las trasciende y las re-coloa en esta nueva posición.

Por otro lado, es importante tener presente que aquella articulación propiamente burocrática, de línea, no desaparece (más aún en algunos casos se pronuncia, resultante mismo de este universo post-burocrático).<sup>18</sup> Puesto de otra forma: una autonomía muy desarrollada y generalizada en el conjunto de instituciones sería inviable. En principio, porque la práctica educativa, sigue reteniendo condiciones propiamente *modernas* (su carácter regular, común, permanente, dirigida al ‘conjunto de la población’). En otro plano, porque cerraría el paso a la intervención de las instancias intermedias, las jurisdiccionales y las nacionales (aún a estas modalidades de regulación indirectas, de nueva índole). Es decir, la autonomía plena de las instituciones escolares supondría, antes que una reconfiguración del aparato educativo, su desaparición, en tanto tal.

Desde cierto punto, se trata de una encrucijada difícil (de equilibrios relativos) donde una nueva regulación post-burocrática dinamizada predominantemente desde el plano nacional y la tradicional regulación normativa (especialmente vigente desde el plano jurisdiccional-provincial) operan paralelamente para mantener una inédita ecuación en lo local-institucional: autonomía concedida/autonomía apropiable/control del conjunto.

## LA GESTIÓN EDUCATIVA POST-REFORMISTA: HIPÓTESIS PARA EL ANÁLISIS

El período post-reformista, más contemporáneo, podría interpretarse desde estos mismos principios reformistas – post-burocráticos – examinados, pero re-articulándolos, en formas variables, respecto de la estructuración previa a la reforma.

Desde nuestra perspectiva, la estructuración del aparato estatal educativo actual (y estatal en general) ya no es directamente asimilable ni a aquella más propiamente burocrática ni a la que ésta última construyó más directa y activamente.

---

<sup>18</sup> Como resultado de las transferencias, en muchos casos, el cambio de una dependencia nacional a una provincial, involucro por parte de las jurisdicciones una intervención activa, directa, formalizada para establecer esta nueva re-alineación a la jurisdicción provincial.

Podría considerarse que se trata de una re-articulación de configuraciones, que se consolida en el país avanzado el 2002-2003, que provee mayor estabilidad ya que consigue conjugar aquellas formas pre-existentes con las recientes reformistas, generando ‘algo’ de nueva índole.

En términos de aparato y gestión educativa podríamos señalar que este nuevo tipo de configuraciones y articulaciones institucionales que abre el período reformista se re-absorben y re-crean en el aparato estatal en general y en el educativo, en particular. Así, la configuración paradigmática de ‘programa’, atraviesa los siguientes cambios:

- Su aumento cuantitativo;
- Su generalización como modalidad de estructuración de la política y gestión pública en el nivel nacional, pero también, en las restantes jurisdicciones provinciales, incluso, en las locales más dinámicas y fuertes;
- Su pérdida de ‘escala’, en términos de alcances de la intervención, cantidad de áreas que subsume, monto del financiamiento involucrado y tipo de fuente (ahora también de orden presupuestario nacional);<sup>19</sup>
- Su transformación, en algunos casos, en organismos estables con un nivel de formalización asimilable al de las tradiciones unidades burocráticas, aunque con una lógica de funcionamiento que mantiene, a la par, algunas de las características más significativas, propias de la ‘nueva’ gestión;
- Su permanencia (aunque en menor cantidad) con su estructuración original: a término, de gran escala y con financiamiento internacional (especialmente en el nivel nacional).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Este proceso de mayor re-apropiación o de intervención más intensa del gobierno nacional respecto de la iniciativa internacional (en relación con la ecuación previa nacional/internacional) puede considerarse, en general, como una tendencia iniciada a partir de la crisis de 2001-2002.

<sup>20</sup> Cabe tener en cuenta que el financiamiento internacional en materia educativa es significativamente inferior al disponible en el proceso reformista (en general, sobre un movimiento de los propios organismos internacionales que se vuelcan a partir de 2002 hacia áreas estatales que puedan operar sobre la promoción y sostén de la actividad económica privada). De todos modos, este tipo de financiamiento mantiene presencia y centralidad respecto del dinamismo de la actividad ministerial nacional:

Durante el 2006, el Banco Mundial aprobó y puso en marcha un préstamo para la generación del PROMER (Programa de Mejora de la Educación Rural) con un monto de U\$S 150 millones.

Por su parte el BID, tiene en tratamiento otro préstamo de inversión de U\$S 900 millones, como programa “de apoyo al mejoramiento de la calidad y equidad” (en relación con la implementación de las nuevas leyes de financiamiento y la nacional de Educación). Y, complementariamente en 2006 había aprobado otro – mucho menor – de U\$S 140 mil (de cooperación técnica no re-embolsable) para el Programa de Apoyo al Diseño de la Educación Técnica.

Por otro lado, respecto de la re-articulación entre niveles de gobierno, podría considerarse:

- Se vuelve claramente más pronunciada, en los términos ya señalados, es decir, se ‘horizontaliza’ en relación con una división social del trabajo entre niveles, cada vez más delimitada recíprocamente, respecto del *tipo* de intervención estatal educativa;<sup>21</sup>
- En este universo, parece mantener protagonismo la dimensión del financiamiento, en relación con los dispositivos de regulación/control/alineación, especialmente del nivel nacional, en su relación con los restantes;
- Aunque, podría sostenerse que este protagonismo se desarrolla sobre una realidad nacional que se va transformando en la medida que, simultáneamente, las instancias subnacionales van haciendo propios y re-creando (hacia su interior) muchos de aquellos dispositivos de articulación – post-burocráticos – que establece el nivel nacional respecto de ellas.

Es decir, desde los niveles que aseguran el desarrollo regular de la práctica educativa (especialmente los provinciales) hay una progresiva apropiación e interiorización, de las lógicas de política y gestión nacionales, hibridándolas con aquellas más tradicionales; éstas continúan e, incluso, se intensifican en algunos casos porque están directamente asociadas al carácter regular, permanente y directo de la práctica educativa, ahora exclusivamente en sus manos. En este nivel la convivencia entre ambos tipos de articulación, parece involucrar tensiones específicas, de nueva naturaleza.<sup>22</sup>

La búsqueda de fuentes internacionales de financiamiento; la configuración administrativa en programas y en proyectos ‘a término’; las acciones focalizadas y

---

<sup>21</sup> Esta ‘división social del trabajo’, como en cualquier caso, conlleva desde este plano ‘horizontal’ de ‘especialización’, uno de integración ‘vertical’ (las diferentes intervenciones si bien pueden considerarse en un sentido equivalentes ya que son *todas* necesarias y complementarias, suponen capacidades de acción e incidencia diferenciales). Es decir, esta integración vertical está dada por asimetrías entre niveles de gobierno, las que configuran determinada estructuración en términos de relaciones de poder, no formalizadas.

<sup>22</sup> Para el caso educativo, respecto de las jurisdicciones es interesante como este “choque” se identifica en las instituciones escolares y su relación con los equipos técnicos involucrados en programas específicos. Cf. Jundengloben (2005). Este trabajo de investigación otorga visibilidad a las características que asume una política focalizada, generada en el nivel jurisdiccional. Especialmente respecto del tipo de tensiones que involucra, en relación con las condiciones institucionales escolares (estructura de la planta funcional, distribución de cargos-hs cátedra, distribución de tiempos, modalidad de inserción en el programa, condiciones de acceso al financiamiento, entre otras). Particularmente, pone en evidencia esta yuxtaposición burocrática/post-burocrática en el nivel jurisdiccional y sus implicancias respecto de gestión de los equipos directivos, en relación con las limitaciones para orientar esa gestión hacia lo pedagógico, como dimensión más significativa, de su nivel de responsabilidad institucional.

compensatorias; la diversificación de unidades, modalidades de organización, de intervención y de propuestas educativas; la apertura de la actividad de ámbitos no estatales – entre otras tendencias – son direcciones que se van materializando, asincrónica pero paralelamente, en estos otros espacios subnacionales. Especialmente, en aquellos, más consolidados o dinámicos, con mayores capacidades políticas, materiales y técnicas.

Dadas estas tendencias, puede sostenerse como hipótesis que aquellas formas reformistas post-burocráticas atraviesan un *proceso sucesivo de apropiación* (y, por lo tanto, de re-definición) en el aparato estatal. Proceso interpretable como contracara del traslado previo, propiamente reformista. Este desplazamiento sucesivo de *re-apropiación* puede considerarse en dos movimientos:

- a) del nivel nacional respecto del internacional, y
- b) del nivel subnacional, respecto del nivel nacional.

Desde nuestra hipótesis, estas re-apropiaciones sucesivas (asincrónicas aunque con cierta simultaneidad) generan un escenario común de *hibridación o mestizaje* que re-configura el conjunto del aparato y sus relaciones, en nuevos términos. Términos que, como planteamos, ya no son linealmente asimilables a los propios reformistas, pero tampoco a aquellos previos más propiamente burocráticos.<sup>23</sup>

La nueva composición resultante, entre aquellas configuraciones tradicionales y las otras propiamente reformistas parece ser muy disímil, pudiendo asumir distintas formas y, a su vez, variables en el tiempo. Lo cual pareciera estar directamente vinculado con este nuevo horizonte, mas vasto y disperso, de profunda diversificación de la intervención y de la arquitectura del aparato estatal.

## LA GESTIÓN EDUCATIVA: CONTINUIDADES Y RUPTURAS<sup>24</sup>

Como planteamos inicialmente, el problema de la continuidad/ruptura en relación con el proceso reforma/post-reforma, constituye un tema abierto y un debate cierto entre aquellos que estudian la política y administración educativa (sin duda, vinculado con la diversidad de posiciones políticas respecto del análisis de la situación político-educativa actual). El arco de posiciones se presenta desde la consideración de una reversión lisa y llana hasta la de una continuidad plena.

Para considerar esta controversia pareciera resultar importante situarla en términos de alcances y planos de análisis, encuadrar su examen en relación con diferentes órdenes o niveles de permanencia y según una perspectiva específica respecto de lo que se considera reforma del estado y de lo que se considera reforma educativa.

---

<sup>23</sup> Respecto de estos procesos de hibridación, como nueva tendencia en la gestión pública ver Evans (2003).

<sup>24</sup> Esta sección está elaborada a partir de Alonso Brá (2006).

Desde nuestro punto de vista, los cambios actuales no parecen desbordar los previos (esto, desde determinado plano de análisis más estructural); es decir, no alcanzan a transformarlos generando un escenario profunda y cualitativamente diferente; si bien, lo re-definen en nuevos términos. Dicho de otra forma, es posible establecer continuidades significativas, de orden estructural, entre el periodo reformista y el más actual.

Entre otras cuestiones, la presencia de este universo post-burocrático en relación con una forma de articulación interna del aparato estatal educativo: sus nuevas modalidades flexibles y múltiples de relación; una regulación o control informal e indirecto, sobre un conjunto de instancias, niveles, jurisdicciones y agencias recortadas sobre sí mismas, diversificadas y presentes en planos simultáneos.

Pero, también, esta continuidad es identificable respecto de la articulación social que construye el estado desde lo educativo: el abandono de una práctica educativa estatal directa, configurando espacios públicos de socialización relativamente común, simple y naturalizada, en tanto expresión de un derecho que se percibe pleno, consolidado, dado, asentado en el nivel nacional, como nivel estatal preeminente y totalizador (ALONSO BRÁ, 2002).

En ambos casos, puede identificarse una continuidad respecto de las nuevas direcciones que inaugura drásticamente el período reformista previo.

Estas nuevas articulaciones (respecto del propio aparato y respecto del conjunto social) conllevan, correlativamente, esta nueva noción de lo educativo en términos de algo delimitado, precisado, que puede descomponerse, examinarse en partes o aspectos, re-componerse de formas variables, distribuirse, particularizarse, elegirse e intercambiarse, gracias a una nueva mirada construida en el campo de la *expertise* educativa.

Ahora bien, sin embargo, si nos detenemos en otros planos menos permanentes, relativamente más inmediatos para el análisis, es posible identificar que se presentan, paralelamente, discontinuidades importantes. Por ejemplo,

- a) Una preocupación cierta por establecer un orden estable, previsible, de legalidad y cierta regularidad en los patrones de funcionamiento (concretado en la generación de nuevas leyes nacionales, políticas formalizadas, regulaciones y nuevas agencias con funciones específicas, formalizando e institucionalizando muchas de las nuevas orientaciones y mecanismos de regulación ya en funcionamiento);
- b) Una reorientación respecto de atender a incrementos del financiamiento (generalmente concretado en asignaciones sujetas a resultados acordados, focalizados sobre las instituciones educativas o individualmente sobre los estudiantes, antes que en términos presupuestarios de asignación regular);
- c) Una ampliación del aparato estatal educativo (particularmente en el aumento del número de funcionarios en unidades y en mayor estabilidad de

los mismos, aunque sobre criterios, una estructuración organizacional y una ecuación entre niveles de gobierno, que se hibrida con formas post-burocráticas, propias de la reforma).

- d) Una ampliación de la ‘oferta educativa’ a través de diferentes iniciativas tales como: la recuperación o fortalecimiento de las orientaciones tradicionales (v.g. la educación técnica, educación rural) o la creación de nuevas (educación a distancia, la educación en situación de privación de libertad, etc), el intento de extensión de las jornadas escolares, el diseño de nuevas modalidades y tipos de propuestas (por fuera o entre los horarios de la jornada escolar), la ampliación de contenidos curriculares obligatorios, etc (generalmente concretado en lineamientos nacionales que tienden hacia la ‘diversificación de la oferta’ y quedan sujetos a las condiciones de actividad regular jurisdiccional o institucional);
- e) Una atención a cuestiones sociales emergentes – género, pobreza, cultura juvenil, discriminación – violencia, activismo social, nuevas tecnologías, entre otros (generalmente concretado en políticas compensatorias o intervenciones focalizadas de provisión de equipamiento, materiales, capacitación, eventos, especialmente de orden nacional);
- f) Una re-valorización del carácter público (estatal) de la educación, como principio expuesto públicamente, orientador de las políticas;
- g) Una mayor centralidad efectiva de la concertación en las políticas –visiblemente, respecto del sector sindical docente – lo que aumenta la capacidad de introducir algunos cambios sobre los que no pudo avanzar la gestión reformista – por ejemplo, una nueva regulación de la carrera profesional docente, asentada sobre nuevos criterios de diversificación de categorías, incentivos *ad hoc*, evaluación de desempeño, entre otras.

Sin pretender presentar un panorama exhaustivo y más allá de la concreción de estas tendencias, en su carácter de orientaciones manifiestas es difícil no reconocerlas con un sentido claramente demarcado respecto del predominante en la política y gestión educativa de la década previa. Y, en esto radica su condición de ruptura: el carácter de *ampliación, extensión o fortalecimiento* del aparato y de la actividad educativa que suponen.

Sin embargo, si paralelamente consideramos el *cómo* se concibe o realiza su concreción, el aparato que se amplía o fortalece, es el disponible, aquel ya re-configurado. En otros términos, ninguna de estas tendencias parece involucrar – por lo menos, por el momento – una discontinuidad respecto aquellas otras tendencias más estructurales o permanentes, iniciadas en el período reformista, si bien también pueden interpretarse como tensiones abiertas, latentes.

En otros términos, este *cómo* se producen estas discontinuidades – más bien construidas desde un *cuánto* – está en gran parte soportado en esas transformaciones

más profundas, en términos cualitativos de nuevas articulaciones, significaciones y sentidos, que abre el período previo (sus continuidades).<sup>25</sup>

Así, este orden de la legalidad, del financiamiento, del tamaño del aparato, del alcance de la ‘oferta educativa’, de la atención a ‘problemas sociales’, de la presentación pública del valor de la actividad estatal o de los marcos de negociación política, si bien suponen importantes cambios, en un plano menos inmediato, éstos no consiguen alterar (sino, más bien, especificar en nuevas dimensiones) estas formas de articulación social del estado en el campo educativo y de articulación de su propio aparato destinado a tal fin, que inaugura el período reformista. Aunque, sin duda, con un propósito más definido respecto de su construcción sobre bases políticas y sociales más amplias, en procura de una mayor legitimidad social efectiva (ALONSO BRÁ, 2006).

Consideramos que la política y la administración educativa actual pueden abordarse comprensivamente a partir de esta tensión continuidad/ruptura, desde la cual es posible identificar un escenario de política y gestión de nueva naturaleza, con sus alcances particulares.

Podríamos afirmar que el período reformista involucra una transformación estructural – post-burocrática – que, en términos generales, *‘llega para quedarse’*. Aunque esta misma permanencia no es simple reproducción: necesaria y contradictoriamente conlleva cambios y re-orientaciones significativas, como sus condiciones de posibili-

---

<sup>25</sup> Cabe tener presente que el tipo de análisis considerado no parte de la existencia de una estructura determinante y de una sobre-estructura variable, sino que supone diferentes niveles de transformación, con diferentes alcances y permanencias en el tiempo. Es decir, este plano más permanente o abstracto que hemos caracterizado como ‘estructural’ (y en términos de continuidad reformista/post-reformista) sin duda es contingente y se configura desde estas otras dimensiones más específicas, particulares. En este sentido, cabría señalar que, desde nuestra hipótesis, estas últimas no asumen una transformación cualitativa que conlleven un cambio de orden estructural (respecto de esta nueva articulación social e intra-burocrática). Por ejemplo, si bien puede considerarse que el financiamiento educativo aumenta, este se realiza (aunque no sólo) generalizando principios que introdujo el proceso reformista tales como: una asignación focalizada, a término, sujeta a resultados, directa hacia unidades de prestación, con evaluaciones centrales; lo que se denomina en general como “financiación de la demanda”, en la medida que rompe con la lógica de financiación regular, permanente, común, sostenida en criterios de unidad, según la línea jerárquica de dependencia de esas unidades de prestación respecto del resto de niveles del aparato. En el caso de las políticas compensatorias que también aumentan en cantidad (y que representan una proporción muy alta de las políticas nacionales educativas) las características más estructurales, respecto del tipo de intervención, pueden considerarse en idénticos términos.

dad que, a su vez, pueden implicar una transformación más profunda latente, como cursos alternativos disponibles, entre-abiertos, en tensión.<sup>26</sup>

Así, es a partir de la década actual que se va configurando una nueva *normalidad* respecto de cómo intervenir estatalmente en materia educativa (en términos de política y gestión, en sus diferentes niveles). Hoy se re-actualizan formas de articulación político-administrativas propiamente burocráticas; a la par, muchas de esas orientaciones reformistas – inéditas hasta hace poco más que una década - se encuentran ya naturalizadas en el quehacer cotidiano de las administraciones educativas.

Por eso mismo, consideramos que la re-construcción de sus condiciones de producción – el proceso de transformación reformista – constituye una cuestión clave respecto del análisis y de la comprensión de la política y la gestión educativa en la actualidad. Por otro lado, también, pensamos que, a medida que la política y la gestión transcurren, se produce una nueva mirada respecto de aquella década de los '90. Es decir, que ese análisis de sus condiciones de producción no está clausurado y se va re-creando en el tiempo, desde y en relación con cuestiones y preocupaciones nuevas, construidas desde el presente. Esto ha sido, en gran parte, el interés que orientó este artículo.

## REFERENCIAS

ABRAHAM, Tomás. *La empresa de vivir*, 3. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2000

ALONSO BRÁ, Mariana. *Reforma, escuela y capacitación docente en los enunciados de la política educativa reformista (1993-1999)*. Tesis de Maestría. Buenos Aires. Maestría en Administración Pública – FCE. UBA: 2002.

\_\_\_\_\_. *Tendencias e hipótesis para el análisis de la nueva legislación educativa nacional*. Buenos Aires: Material de cátedra/FFyL-UBA, 2006.

\_\_\_\_\_. Reforma, post-reforma, política y gestión. El escenario político-administrativo contemporáneo. In: *Planificación y Gestión de Políticas Públicas*. Buenos Aires: UNTREF Virtual, 2007.

BARROSO, J.; AFONSO, N. *Systèmes éducatifs, modes de régulation et d'évaluation scolaires et politiques de lutte contre les inégalités en Angleterre, Belgique, France, Hongrie et au Portugal*. Traducción de Marisa Alvarez. Bruselas: Synthèse des études de cas nationales, 2002.

BELTRÁN, Llavador Fernando. Desregulación escolar, organización y currículo. In: BELTRÁN, Llavador Fernando et al. *Volver a pensar la educación*. Vol. 2. 2. ed. Madrid: Morata, 1999, p. 152-170.

---

<sup>26</sup> En el caso de nuestro país, entre esas condiciones de posibilidad político-sociales, sin duda tiene centralidad la protesta social generalizada en la crisis de 2001-2002. A partir de ésta la política y gestión estatal y educativa en particular presenta cambios significativos (los identificados como discontinuidades), algunos de los cuales ponen en tensión estas re-configuraciones más estructurales señaladas, caracterizadas como post-burocráticas (las continuidades señaladas).

- BIRGIN, Alejandra. *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: nuevas reglas de juego*. Buenos Aires: Troquel, 1999.
- CANTERO, Germán et al. *La gestión escolar en condiciones adversas*. Buenos Aires: Santillana, 2001.
- EVANS, Peter. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. Caracas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 25, 2003.
- FELDER, Ruth. *La reforma del estado en Argentina. Cambio institucional y transformación de lo político*. Mimeo. Toronto York University, 2000.
- FELDFEBER, Myriam (comp). *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires: Novedades Educativas, 2003.
- IMEN, Pablo. *La Escuela Pública sitiada*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, 2006.
- JUNDENGLÖBEN, Mirta. *Las políticas compensatorias en la escuela*. Tesis de maestría. Maestría en Políticas y Administración de la Educación. Buenos Aires: UNTREF, 2005.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. *Las Administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: La gestión por proyectos y las Unidades Ejecutoras*. Buenos Aires, 2004.
- MUNIN, Helena. *La autonomía de la escuela: ¿libertad y equidad?. Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Buenos Aires: Aique, 1999
- O' DONNELL, Guillermo; Apuntes para una teoría del Estado. Oszlak, Oscar (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1984.
- OSZLAK, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. In: OSZLAK, Oscar (comp.). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1984.
- \_\_\_\_\_. El Estado transversal. *Encrucijadas. Revista de la UBA*, año 1, n. 6, abr/2001.
- OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Caracas. *Revista Venezolana de desarrollo administrativo*, n. 1, 1982.
- PAVIGLIANITTI, Norma. *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1988. Serie Estudios y Documentos.
- PEREZ, Horacio y ALONSO BRÁ, Mariana. La actual Reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿De la administración burocrática a la gerencia educativa? VV.AA, *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de gerencia pública*. Caracas: UNESCO- CLAD, 1998
- PINI, Mónica. *Escuelas Charter y Empresas: Un Discurso que Vende*. Buenos Aires: Miño y Dávila/Laboratorio de Políticas Públicas/UNSAM, 2003.
- PUIGGROS, Adriana. *Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Galerna, 1990.
- \_\_\_\_\_. (comp). *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Galerna, 1991.
- SUASNÁBAR, Carlos. *Burocracias Provinciales y Estilos de Gestión en la implementación del Tercer Ciclo de EGB*. Buenos Aires: Convenio FLACSO/Ministerio de Educación, 2000.

\_\_\_\_\_. La administración de la educación en Argentina. Conformación de un campo y perfil profesional de los administradores de la educación. *Quaestio Revista de Estudos de Educação*, v. 6, n. 2. Sao Paulo: Universidad de Sorocaba, 2005.

TENTI, Emilio. La educación escolar y la nueva *cuestión social*. Buenos Aires. *Revista Punto de Vista*, n. 81, abr/2005.

TERRÉN, Eduardo. *Educación y modernidad. Entre la utopía y la burocracia*. Barcelona: Antrophos, 1999.

TIRAMONTI, Guillermina. El escenario político educativo en los 90. Asunción. *Revista Paraguaya de Sociología*, año 33, n. 96, 1996.

TWAYTES, Mabel. Elogio de la burocracia. *Lo que vendrá*. Boletín de la Carrera de Ciencias Políticas de la FCS-UBA. Buenos Aires. Segundo cuatrimestre, 2000.

\_\_\_\_\_. Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración. *Encrucijadas, Revista de la UBA*, año 1, n. 6, abr/2001.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. 12. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

WIÑAR, David; LEMOS, María Luisa. De la fragmentación a la desintegración del sistema educativo. *Cuaderno de Trabajo n. 1*. Departamento de Educación Maestría en Política y Gestión Educativa. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lujan, 2005.

---

**📧 MARIANA ALONSO BRÁ** é *Mg Scientiarium* em Administração Pública (FCE-UBA) e doutoranda em Filosofia e Letras, área Educação (FFyL-UBA); profesora nas faculdades de Filosofia e Letras e de Ciências Econômicas da UBA e do Programa de Pós-Graduação em Política e Administração da Educação da Universidad Nacional de Tres de Febrero. E-mail: mab1@speedy.com.ar

*Recebido em agosto de 2008.  
Aprovado em dezembro de 2008.*