

**Título de la ponencia:** La cuestión de la co-construcción de política pública educativa, a través de las “escuelas de gestión social”

**Autor/es:** Mariana Alonso Brá

**Dirección de correo electrónico:** mab1@speedy.com.ar

**Pertenencia institucional:** Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires; Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

## **1.- Consideraciones iniciales**

Este trabajo se propone presentar algunas líneas de análisis posibles respecto de de la emergencia de nuevas configuraciones institucionales del campo educativo, las que se presentan expresamente como *alternativas*, en términos de participación o democratización, respecto de la institucionalidad histórica del sistema educativo, en términos de escolarización. Institucionalidad considerada primariamente respecto de la estatal, aunque también suplementariamente de la históricamente establecida desde el campo privado (de carácter confesional).

Estas experiencias escolares aún no cuentan como una denominación propia, que efectivamente las interpele en conjunto, lo cual constituye un primer elemento significativo de su identidad o, en sentido estricto, de las divergentes identidades (políticas, pedagógicas o sociales) que se encuentran reunidas. Si bien, desde nuestra perspectiva guardan fuertes denominadores comunes: en principio, su constitución no estatal y su activa demarcación de la educación privada convencional. Ambas definiciones expresadas por sus actores que pueden legítimamente considerarse como fuertes límites respecto de los subconjuntos tradicionales: público y privado (Feldfeber, 2003). Es decir, un tercer subconjunto, muy diverso internamente, pero preciso en sus límites; definido en la relación y la diferencia respecto de otras formas de *ser escuela* o de educar.

Para los fines de este trabajo hemos tomado, provisoriamente, una denominación que se presenta en la legislación educativa más reciente: “escuelas de gestión social”. Pero,

ciertamente, ésta es resultante de la lógica de la política pública en la materia, antes que de sus propios protagonistas o de los estudios centrados en estas experiencias.

Así, desde el punto de vista de esta presentación, consideramos bajo esta denominación un conjunto amplio y diverso de experiencias que desde distintas dimensiones apuntan explícitamente a la democratización de lo educativo, en relación con la ampliación de procesos de autogestión y participación:

- Escuelas que se estructuran en una organización cooperativa -de docentes o padres-.
- Diferentes modalidades educativas, con diversos grados de formalización, que emprenden actualmente diversos movimientos sociales
- Instituciones escolares donde su proyecto educativo, en tanto socialización institucional, involucra formas significativas de participación o autogestión.
- Iniciativas sociales populares (comunitarias, barriales, locales) que generan un proyecto educativo -escolar, de acuerdo a sus intereses y necesidades, reconociéndose con una identidad cultural, política o social, específica.

En segundo término, cabría explicitar que el objetivo de esta presentación es bastante preciso en sus alcances, considerar estas experiencias desde una perspectiva específica: cuáles son las condiciones de política y administración educativa que de alguna forma 'facilitan' su emergencia e, incluso, la formalizan con la aparición de esta nueva categoría institucional, en la legislación nacional.

En otros términos, las líneas de análisis que planteamos no responden al examen de estas experiencias desde la perspectiva de sus protagonistas, ni desde su propuesta pedagógica o asociativa. Si bien todas, de alguna forma vinculadas, son complementarias, la mirada que planteamos aquí está dirigida a su "exterior": las lógicas de intervención estatal (en materia de política y gestión) que se le corresponden. Es decir, la dinámica estatal, en tanto una de sus "condiciones de posibilidad" más importantes.

## **2.- El escenario estatal y social**

Ya hace dos décadas, se produjeron fuertes transformaciones en términos sociales y estatales que se podrían agregar en términos de procesos de ajuste y reforma

estructural y, más coloquialmente, como el desarrollo de políticas neoliberales. Estos, articulados a tendencias político-económicas previas, iniciadas en los '70, tuvieron una intensidad dramática en la región y transformaron en profundidad la realidad social previa.

A su vez, de la intensidad de los mismos (entre otras cuestiones) emergió un dinamismo político-social de nueva naturaleza. Lo que habitualmente es considerado en términos de la consolidación de *movimientos sociales*, estructurados a partir de diversos tipos cuestiones sociales y adoptando diferentes configuraciones políticas y organizativas. En gran parte, fueron resultado de una respuesta política de amplios sectores sociales profundamente afectados por la transformación social y estatal previa, que puso en jaque hasta sus condiciones de supervivencia.

Estos procesos más amplios, en general, estuvieron signados por un nuevo *activismo social*, construido progresivamente como respuesta a los procesos de reforma de los '90 -en términos de “nuevas necesidades” o, directamente, de confrontación política abierta-.

Aunque también, paradójicamente, esta centralidad de la iniciativa *social* (confrontada a la estatal), estuvo promovida desde 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”. En general, ambos procesos, interpretables como la ampliación de mercados o como la asunción de criterios de articulación social, propios de esa esfera. (Felder 2000, entre otros)

Por su parte, en Argentina, la convulsión social y política del 2001 y 2002, puede considerarse el síntoma de un punto de inflexión, que abrió un nuevo horizonte, involucrando la re-orientación (de diferentes grados y alcances) de las políticas gubernamentales, económicas y sociales, predominantes hasta ese momento.

Estas condiciones iniciales, de este nuevo período, conllevaron un escenario propicio para la re-actualización de modalidades 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 otras formas asociativas (de

carácter informal) promovidas desde estos nuevos movimientos de protesta de diversas base popular.

Sin embargo, es posible señalar que los procesos más estructurales previos de reforma, ya habían re-definido la naturaleza de la intervención estatal, en su carácter unívoco y universal, estableciendo un nuevo sentido de lo público que contenía la iniciativa privada y, en general, la diversificación de configuraciones institucionales posibles y de estrategias de intervención. Cuestiones significativas donde se inscriben estas condiciones de política estatal que queremos tratar. (Felder, 2000; Imen, 2006, Pini, 2003)

En esta tensión (una ampliación del mercado versus una apertura a la participación social) se generaron alternativas en el campo educativo, emergiendo nuevas formas de institucionalización de lo educativo. Algunas de éstas, 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 confluir 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.

Un indicador de este proceso de creciente protagonismo puede identificarse a partir de la nueva Ley Nacional de Educación que, como señalamos, las reconoce con una identidad específica, respecto de las escuelas de gestión pública y privada (art. 12º).

Así, lo que se presenta como "escuelas de gestión social" - en tanto agregado de diferentes experiencias de escolarización, cuya configuración no puede establecerse linealmente ni como estatal ni como privada- puede interpretarse filiado a un proceso político y social vasto, no exento de tensiones, contradicciones y debates.

### **3.- La transformación de la política y administración educativa**

Los procesos políticos, económicos y sociales de los '90 que hemos considerado en términos de "reforma del estado y ajuste estructural", implicaron al estado, desde su

consideración más abstracta y profunda, en términos de articulación social (O'Donnell, 1984) hasta en la arquitectura y modos de intervención, es decir, en su organización y gestión.

En alguna medida, aunque en escala más propiamente regional o nacional, a partir de 2000, es posible identificar un giro respecto de aquellos procesos, los que, denominaremos como “post-reforma”.

Ambos puntos de inflexión, con sus tendencias respectivas, constituyen esta ‘dinámica estatal’ significativa, respecto de nuestro interrogante: *¿por qué se hace posible, para la política pública, reconocer nuevas modalidades de escolarización, algunas de las cuáles confrontan expresa y abiertamente con las tradicionales estatales?* (Incluso, con su histórica “contra-cara”, la educación privada).

Sin duda, se trata de un estado que se ha modificado profundamente y ya no se identifica y propulsa plenamente aquellas, sus otras formas históricas primeras y más duraderas.

Más aún, desde nuestra hipótesis, el primer proceso de reforma y ajuste (considerado en estos términos de política y gestión) puede interpretarse como la dinámica del dislocamiento de aquellas formas constitutivas: su transformación desde una configuración y articulación político- administrativa aún predominantemente burocrática (considerada en términos weberianos) hacia otra post-burocrática, que asume direcciones simétricamente opuestas.

Por su parte, el proceso de post-reforma (que puede situarse nacionalmente a partir del estallido social de 2001-2002 y que trae transformaciones significativas en la política pública, a partir de 2003), se caracteriza por una intención permanente de demarcarse de aquel reformista, es decir, se expone públicamente como su reversión lisa y llana. Ahora bien, para el análisis esta reversión se presenta parcial y más bien podría considerarse como cierto retorno a formas propiamente burocráticas, sobre una base ya profundamente alterada. Es en este último período donde emergen las “escuelas de

gestión social”, en términos de política pública, por lo menos en tanto su reconocimiento formal, en el plano nacional.<sup>1</sup>

Si tuviésemos que señalar en pocos términos cuál es esta configuración histórica burocrática que abandona completamente, podríamos decir, que pierde definitivamente una condición histórica: su calidad de institución *totalizadora* de la sociedad, de una sociedad de masas, propiamente moderna. Totalización que involucra una fuerte homogeneización social, sobre principios universales, es decir, de un orden trascendente (el jurídico) que establece “individuos” (los ciudadanos). Esta capacidad de contener o, en sentido estricto, de constituir ese conjunto, con un carácter homogéneo, un conjunto de ‘iguales’ (los ciudadanos) ajustado a patrones unívocos, en términos de Weber, se presenta como una modalidad de dominación que, dado esos principios históricos de un orden trascendente ‘moderno’, tienen un fundamento (y construyen su legitimación) en una base de tipo ‘legal-racional’.<sup>2</sup> (Weber 1922-1996: 175)

Ahora bien, esta dominación, en los términos de este autor, aún no tendría carácter *burocrático* en sentido estricto, requiere que esta pretensión de *universalización (totalización/individuación)* se construya y materialice de determinada forma, con determinados medios: el *cuadro administrativo-burocrático*. En nuestro caso, que la arquitectura estatal, su aparato, pueda interpretarse desde ciertos principios: funcionarios individuales (una estructuración “monocrática”), que “se deben a los objetivos del cargo”, en “jerarquía administrativa rigurosa”, con competencias “rigurosamente

---

<sup>1</sup> En jurisdicciones como la provincia de Buenos Aires, la gestión ministerial educativa del período 2005-2007, da un impulso muy significativo a estas otras formas de escolarización, particularmente las de base barrial, sostenidas en movimientos populares, propios del primer y segundo cordón del GBA. En este caso, se crea una unidad estatal específica con representaciones directas de estos movimientos.

<sup>2</sup> Esta dominación se presenta con ciertos atributos, que genéricamente han quedado también bajo lo que se considera más convencionalmente como burocracia y son también ilustrativos del tipo de reversión que produce la reforma del estado:

“(…)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 1922-1996: 175)

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 1922-1996:78).

Si consideramos la escuela, aquella relativamente próxima, de hace una décadas, por la que transitamos, el sentido fundamental de esta totalización/individuación, propia del estado moderno, puede reconocerse aún por entonces vigente, fácilmente. La escuela como una institución con autoridad social (expresión de esa autoridad estatal que materializaba esos principios trascendentes) con una fuerte impronta normalizadora, considerada naturalmente como pública y estatal (donde la confesional era solo un suplemento subsidiario a ésta otra universal a la que, por su parte, emulaba). A la par, una escuela en singular, es decir, donde cada institución se consideraba expresión de una única forma instituida socialmente, que no se reconocía en la diferencia respecto de otras, a riesgo de perder esta condición de ser “escuela”.

Asimismo, si consideramos la estructuración y articulación el sistema educativo en los '70, previo a los procesos de transferencia de escuelas desde el nivel nacional al provincial o aún, previo al proceso reformista de los '90, la organización del aparato educativo, aún mantenía esta fuerte impronta de cuadro administrativo burocrático, sobre la que se estructuró fundacionalmente: <sup>3</sup>

- 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)

---

<sup>3</sup> Ciertamente esta conformación no resultó ser una simple reproducción en el tiempo. Al respecto cabría señalar su creciente complejización y expansión, 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 participación más activa de los gobiernos provinciales (Paviglianitti, 1988; Suasnábar 2005). En general, es la concreción de las transferencias de establecimientos del nivel nacional (hacia los provinciales) lo que se considera como un punto de inflexión definitivo respecto de estas tendencias históricas, constitutivas del aparato.

- 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.- (Alonso Brá, 2008: 416)

Son estas condiciones estatales, educativas y escolares, las que definitivamente se alteran profundamente, a partir del período reformista de los '90, lo que podríamos sistematizar como una transformación en las estructuras y en las lógicas de intervención pública en términos de *articulación post-burocrática*. En el aparato educativo en términos de estructura (la relación entre niveles de decisión-control y ejecución) se modifica drásticamente:

1. Las escuelas dejan de ser la base de la estructura piramidal- lineal (dependientes, en la base)<sup>4</sup> y comienzan a ser interpeladas directamente desde la política nacional, en términos de su "autonomía institucional". Nuevo lugar dinamizado a través de comenzar ser consideradas como beneficiarias predominantes y directas de muchas de las intervenciones de orden nacional (a través de su financiamiento), donde las jurisdicciones provinciales y cualquier otro nivel intermedio opera sólo como una mediación complementaria.
2. Los niveles intermedios, de articulación se desdibujan; aunque mantienen e intensifican la tarea de ejecución regular, quedan en cierta medida con menor *entidad* o

---

<sup>4</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.

peso específico, dentro este circuito más dinámico.<sup>5</sup>

3. 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 un carácter horizontal adoptando denominaciones y actividades (Evaluación y Calidad; Currículo; Formación y Capacitación Docente, etc.) con 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.<sup>6</sup>

4. La constitución, re-creación o ampliación de unidades propiamente horizontales por criterios de representación (contrarias al criterio monocrático propiamente burocrático: Consejos, Comisiones, Redes, etc.).

En términos educativos, (aunque trasladable a cualquier otra materia de intervención pública en general) podríamos graficar este proceso como de *centrifugación* del aparato, 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. Esta centrifugación 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 provincial/áreas ministeriales/ unidades regionales -locales/ instituciones educativas). Es decir, con orientaciones particulares y variables, delimitadas recíprocamente, antes que interdependientes

---

<sup>5</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").

<sup>6</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.

sucesivamente y, por lo tanto, con mayor capacidad de movilidad autónoma, más arbitrarias o contingentes en el tipo de intervención.

La política pública respecto de las escuelas, de esas unidades en sí, puede considerarse entonces con una dirección consonante: una activa diversificación y particularización que se expresa tanto para las propias del campo estatal (una creciente diferenciación y polarización interna) como las del privado.<sup>7</sup> Más aún que también se manifiesta como la diversificación de categorías posibles: el binomio público/privado pierde centralidad y es posible la emergencia de otras (a partir de 2006 las “escuelas de gestión social”; como señalamos, además también, muy diversificadas internamente) que ponen en cuestión aquella histórica dicotomía. (Feldfeber, 2003)

Por su parte, este mismo proceso (de diversificación y particularización) puede identificarse en las lógicas más amplias de la política pública, donde el estado nacional pierde su centralidad excluyente, unívoca, en materia de intervención. Y, así también, se hace posible un proceso de “*co-construcción*” de la política pública.

En primer lugar, porque la noción del estado ya no remite directamente al nacional (como preeminente). Los estados provinciales y, en un movimiento equivalente, los municipales, adquieren ‘estatidad’, en esta progresiva lógica de división del trabajo horizontal (cada uno se ocupa de materias diferentes, relativamente auto-delimitadas antes que resultantes de especificaciones progresivas desde un radio global de acción, construido y establecido nacionalmente). Es decir, en alguna medida, comienzan a ser considerados como estados “equivalentes” y ya no articulados plenamente en forma vertical (con una autoridad derivada o transferida escalonadamente). En otros términos, este proceso de co-construcción (dada esta dinámica de diversificación horizontal entre niveles de gobierno) se expresa en primer término respecto de las relaciones internas estatales. Se co-construye la política pública, en la medida que se produce simultáneamente en distintos niveles estatales paralelos y *cuasi* simétricos.<sup>8</sup> Así la

---

<sup>7</sup> Este proceso en sentido estricto también se configura en términos de la dinámica social más amplia, pero ciertamente la política educativa, lo acompaña activamente, particularmente desde el conjunto de intervenciones que se reconocen oficialmente en relación con el nuevo principio instaurado de “autonomía escolar”.

<sup>8</sup> Si bien, respecto del campo educativo, esta estatidad creciente sólo podría plantearse formalmente para las jurisdicciones provinciales (que asumen la educación nacional, por los procesos de transferencia,

política educativa y, en relación con nuestro caso, las escuelas, pueden comenzar a constituirse como estatales desde diferentes y variados intereses y localizaciones. Ilustrativamente, un establecimiento de educación inicial municipal, con el apoyo de un programa nacional, en confrontación o ajeno a las líneas de política provincial en la materia.

Pero esta co-construcción se presenta más visible o espectacularmente en relación con la intervención de ámbitos y actores no estatales, como un requerimiento propio de la validez de la política. Esta intervención desde fuera, se expresa tanto en los procesos de ejecución (la terciarización creciente de políticas, que tiene como caso paradigmático la política social), aunque también en ordenes más definitivos como la evaluación y, más importante aún, en los procesos de definición. En educación se trata de la creciente des-regulación de la educación privada, la introducción de políticas compensatorias o de mejora en la escuela (muchas veces en manos por organizaciones externas), la evaluación de leyes educativas a cargo de este tipo de organizaciones (v.g. la ley de financiamiento) o la definición de la intervención de la política institucional escolar, en consulta con la “comunidad”, entre muchas otras.

Puesto de otra forma, ya no se trata de un estado con autoridad social, fundamentado en esos principios trascendentes de orden legal-racional, si no de otro que, para auto-sustentarse, debe buscar legitimidad por “fuera” y hacia “abajo”, en el campo económico o el social, en sus diferentes organizaciones. Y, esa propia búsqueda y su concreción, en múltiples intervenciones, con distintos sesgos y alcances (políticos, ideológicos), no hace más que confirmar la pérdida de aquella pretensión universal y totalizante, que suponían esas estructuras burocráticas, como materialización concreta de este propósito. Así, el universo post-burocrático que se delinea, en términos de estructuras, modalidades de intervención y relaciones entre ámbitos puede considerarse un indicador claro de esa transformación profunda.

---

primero en 1978 y luego en 1993, en su práctica regular; mientras que el nacional se ocupa de cuestiones de políticas generales) los municipios más activos y fuertes en la práctica avanzan sobre competencias educativas de hecho, es los márgenes de la educación más formalizada: en educación inicial, educación profesional, etc.).

Desde este punto, los procesos de co-construcción de la política pública, solo son posibles sobre un escenario estatal donde aquellas condiciones burocráticas (weberianas) pierden significación respecto de su identidad, sus intereses y sus sentidos (pueden sobre-vivir sólo con un carácter marginal).<sup>9</sup> A su vez, como dichos procesos de co-construcción son solidarios y pueden explicarse desde la misma matriz explicativa, respecto de estas nuevas formas alternativas de escolarización; las que por su parte también pueden ser pensadas como *procesos co-construcción de escolaridad*, ahora una múltiple y variable. Una alteración fuerte respecto de aquella otra escolarización de inicios del siglo XX, propia de la construcción de los sistemas nacionales de instrucción pública (paralelos a la construcción y consolidación de los estados nacionales).

#### **4. Las principales cuestiones en debate**

Como señalamos el universo post-burocrático aparece definitivamente instalado a partir de los procesos de reforma y ajuste estructural. En este caso, cabría precisar que esta 'apertura estatal', dada una necesidad de nuevas formas de legitimación (siempre inconclusas) está más directamente ligada a la construcción de mercado en materia educativa (es decir, un fundamento en sectores predominantes antes que en una base social amplia). Esta vinculación con el mercado 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 y políticas; 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>9</sup> Esta condición marginal no necesariamente refiere a su presencia cuantitativa sino más bien a su significación cualitativa respecto de la naturaleza del aparato estatal.

En relación, desde el campo educativo pueden identificarse dos cuestiones significativas entrelazadas: una generalizada protesta y resistencia a esta transformación reformista de los '90, por lo que aquellas condiciones propiamente burocráticas son re-valorizadas, en términos generales, como contenidos de esas protestas. Pero, simultáneamente, la vigencia de una fuerte tradición crítica que pone en cuestión esas condiciones burocráticas fundacionales, en relación con una preocupación (visible desde los '60 y '70) respecto de la democratización educativa, no sólo en términos de su cobertura, sino especialmente de su configuración institucional y sus perspectivas político-pedagógicas.

Ahora bien, durante los '90 la resistencia a estas formas post- burocráticas, creciente y generalizadamente interpretadas como esa "mercantilización de lo educativo", no conllevó una contradicción entre ambas perspectivas, en el campo educativo (especialistas, docentes, sindicatos). Esta más bien se presentó avanzado el 2003, cuando las políticas gubernamentales planteaban un giro sustantivo sobre las políticas neoliberales previas, pero con una lógica de articulación e intervención que, en los términos aquí planteados, no resultó ser radicalmente diferente, si bien, re-estableció algunos elementos consonantes con aquel modelo previo burocrático y supuso algunas tensiones importantes respecto del universo reformista (como la centralidad del estado en materia educativa, el aumento de financiamiento estatal, la re-valorización del plano normativo formal, etc.).

En ese escenario (primer quinquenio del 2000) de continuidad (respecto de las formas de articulación e intervención estatal) y, a la par, de discontinuidad (respecto de su propósito o sesgo político), este debate abierto podría interpretarse en la siguiente pregunta: ¿el abandono de esas formas burocráticas o la permanencia de las post-burocráticas involucraban una democratización de lo educativo (el estado perdiendo aquel protagonismo excluyente)? O, por el contrario, ¿no implicaban la imposibilidad de garantizar el principio de igualdad educativa en tanto derecho ciudadano?

Es decir, si este proceso *de co-construcción social de lo educativo* - más allá de que no estuviese ya directamente volcado sobre criterios mercantiles- que se expresaba en las formas de escolarización o educación propuestas por algunos de los movimientos

sociales (en general, circuitos informales) por otros sectores docente-universitarios progresistas (como los 'bachilleratos populares') o por determinados grupos de docentes (desde escuelas configuradas como cooperativas de trabajo), en la medida que apuntaban a una educación básica o escolarización alternativa, sujeta a los intereses y necesidades particulares de los sectores populares, con identidades expresamente diferenciales (a veces, incluso, de base propiamente local-territorial) no atentaba contra las posibilidades de una buena educación común, "para todos". Es decir, si de la misma forma que los procesos reformistas, no abonaban a una educación cada vez más segmentada y polarizada socialmente.

Posición donde esas características propiamente burocráticas son reinterpretadas ya no tanto en términos del disciplinamiento social que involucran, sino más bien de sus otras consecuencias sociales, paradójicamente positivas en un sentido histórico: su transformación en el tiempo desde un imperativo de obligatoriedad (establecida desde el estado desde fines del siglo XIX e inicios del siglo XX) a su constitución como derecho social casi universalizado (una demanda propia de sectores medios y bajos, a partir de los '50)

Así, no es difícil identificar que lo que se *encuentra en el centro del debate es el sentido mismo de esa democratización educativa*: si esta se construye sobre la igualdad o sobre la diferencia. Esta última, en el sentido de exponer, expresar y desarrollar identidades político-culturales y contextos específicos de los sectores populares (históricamente omitidos de la educación formal) en un escenario contemporáneo que necesariamente los presenta diversificados, a diferencia de otras épocas donde estos sectores subalternos podrían contenerse en identidades comprensivas, universales, como la del "trabajo".

Desde nuestro punto de vista, se trata de un debate abierto que, en tanto tal, permite interrogarse desde una y otra perspectiva, por sus límites y alcances.

Por su parte, también creemos que difícilmente pueda encontrarse una respuesta taxativa respecto que significa hoy radicalizar la democracia en términos educativos. A su vez, que esta puede estar permanentemente "en construcción" y producirse desde

diferentes espacios y de diferentes formas. Lo que hemos denominado aquí como 'escuelas de gestión social', estas experiencias alternativas de educación y escolarización a aquel modelo histórico dominante, en su pluralidad, interrogan a la educación pública, en muchas dimensiones simultáneas. Es decir, si bien no conllevan respuestas completas, son habilitadoras de otras formas públicas posibles, a construir. (Alonso Brá, Judengloben et al, 2008).

#### **4. Consideraciones finales**

Con este trabajo hemos intentado destacar algunos costados de lo que puede considerarse un proceso de co-construcción de políticas públicas, desde dos perspectivas específicas:

- la del campo educativo a partir de esta nueva categoría educativa que emerge oficialmente: las *escuelas de gestión social*
- la de la política y administración educativa, en tanto una de sus condiciones de posibilidad: un cambio en la arquitectura y en la lógica de intervención estatal que hemos denominado *como "post-burocrático"* y ligado contradictoriamente a dos procesos político-sociales (el de reforma del estado y ajuste estructural de los '90 y el más reciente a partir del estallido social de 2001 y 2002 y sus implicancias político-estatales y gubernamentales).

Como principal aporte, creemos que es posible situar estas experiencias de escolarización en términos de tensiones de un debate presente en el campo educativo, interesado o preocupado por la cuestión de la democratización educativa. Tensiones que podríamos sistematizar como: retiro estatal/ participación social; público/privado; universalización/ diversificación; intervención estatal 'totalizante'/ identidades particulares; activismo en la base/'direccionalidad' del conjunto.

Estas tensiones configuran estas experiencias como en un objeto complejo de análisis, propio del escenario educativo más reciente que, a su vez, no parece poder explicarse totalmente desde categorías y abordajes pre-existentes.

Finalmente, pensamos que el tipo de cuestiones aquí planteadas pueden, en alguna medida, también trasladarse a otras experiencias recientes de co-construcción de

política en diferentes áreas sociales y estatales. Esto porque en alguna medida, esta posibilidad de una construcción plural de la intervención estatal conlleva una fuerte ruptura respecto de una forma de estado y una modalidad de intervención y articulación social cualitativamente diferentes respecto de nuestra historia reciente donde si bien es posible identificar fuertes limitantes en términos de participación y autogestión social, también, contradictoriamente, es posible reconocer una herencia valiosa en términos de demandas sociales atendidas por aquel estado.

## 5. Bibliografía

- 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, Judengloben, Alvarez y Coppola (2008); "Administrar y democratizar lo educativo: una relación posible" en *Revista Espacios* N°38-agosto 2008 -FFyL-UBA
- Felder, R. (2000); *La reforma del estado en Argentina. Cambio institucional y transformación de lo político*. York University- Toronto (mimeo)
- Feldfeber, M. (2003) –comp-; *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?*. Buenos Aires: Novedades Educativas-
- Imen, P. (2006); *La Escuela Pública sitiada*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación, 2006
- O' Donnell, G. (1984); "Apuntes para una teoría del Estado". En: Oszlak (comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós. Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2001); "El estado transversal", en *Encrucijadas*. Revista de la UBA. Año 1 No. 6, abril.
- Paviglianitti, N. (1988); *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*. Buenos Aires: Serie Estudios y Documentos. Ministerio de Educación y Justicia.
- Pini; M (2003); *Escuelas Charter y Empresas: Un Discurso que Vende*. Buenos Aires: Miño y Dávila-Laboratorio de Políticas Públicas-UNSAM
- 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 Quaestion* Revista de Estudos de Educação Vol. 6. Nro. 2. Universidad de Sorocaba, Sao Paulo.
- Weber, M. (1922-1997); *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.