

LA GESTIÓN SOCIAL EDUCATIVA: UN RECORRIDO COMPARATIVO POR LA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA

Mariana Alonso Brá

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Resumen

El artículo tiene por objetivo presentar un recorrido comparativo entre diferentes etapas históricas de la política y la administración educativa de la Argentina, desde la conformación del sistema educativo.

Este itinerario está organizado en relación con una cuestión actual: la “gestión social educativa”, dado el cambio radical que comporta respecto de las formas previas de política y administración educativa.

El trabajo parte de presentar algunos temas preliminares para el análisis de la “gestión social educativa”. Luego se abordan –comparativamente- las diferentes etapas y modalidades de la política y administración educativa, situándolas en condiciones históricas, políticas y sociales más globales. En el desarrollo de estas etapas se retoma la cuestión de la gestión social pensada o traducida en relación con esas diferentes condiciones de política y administración educativa en el tiempo.

Por último, se señalan algunas reflexiones finales que sistematizan cuestiones previas e incorporan un plano valorativo respecto de pensar ese recorrido en el tiempo (de la política y administración educativa) en términos de democratización.

Palabras clave: política educativa, gestión social educativa, administración de la educación.

Artículo recibido: 20/07/15; **evaluado:** entre 21/07/15 y 10/09/15; **aceptado:** 20/09/15.

Pensar la política y la administración educativa a través de la gestión social educativa

Pensar la política y administración educativa nacional no resulta un trabajo sencillo, si bien existen importantes antecedentes y referencias, la pregunta por los significados, los alcances y las características de este campo se mantiene abierta. No existe aún una base de partida o un conjunto de supuestos académicos lo suficientemente consolidados. El trabajo que presentamos se propone un aporte en esta dirección: el estudio de la política y administración educativa desde la problematización de la noción actual de *gestión social educativa*.

Está organizado en diferentes etapas históricas, las que se examinan comparativamente, en relación con aspectos políticos y sociales que se consideran estructurantes en materia de política y administración educativa: su construcción fundacional, su posterior transformación a mediados

del siglo XX, su “reforma” en los 90, (con sus antecedentes de los 70 y 80) y, finalmente, el período contemporáneo de “post-reforma”.

Por su parte, la noción de “gestión social educativa” que se presenta oficialmente en el texto de la Ley Nacional de Educación de 2006 (1) puede considerarse evidencia de un largo recorrido de la *política y administración educativa*, la que aquí ha llegado a rehacerse totalmente, adquiriendo sentidos contrapuestos a aquellos que, sobre finales del siglo XIX, le dieron origen como espacio de quehacer estatal específico.

La “gestión social” (también presentada como “gestión social y cooperativa”) refiere a un *tipo diferencial* de educación, y aún de *escolarización* que se oficializa, connotada exclusivamente en términos de *gestión*: una educación que “se gestiona socialmente” (2). Al respecto, cabría tener en cuenta que esta cuestión de *la gestión*, desde los 90, ha ganado peso progresivamente en la política educativa (y no sólo) y podríamos afirmar que, lejos de tratarse de un aspecto derivado o menor, hoy en el ‘sentido común’ del campo educativo el tipo de gestión refiere directamente a la naturaleza de la experiencia educativa (gestión estatal, gestión privada, gestión social).

Sin ser categóricos, podríamos señalar que esta noción intenta denominar (y entonces, reunir, captar, contener; incluso, promover) las nuevas configuraciones institucionales que se autodefinen expresamente como *alternativas*, en términos amplios de democratización, respecto de la institucionalidad histórica del sistema educativo.

Esta condición *alternativa*, entonces, atiende a diversos planos de lo educativo, variables según el tipo de experiencia, pero convergentes respecto de confrontar con alguno o algunos de los rasgos de la estructuración estatal primera; en sentido estricto, la constitutiva de ‘lo educativo’ (considerado en la modernidad).

Aunque también (y más importante aún) se presenta demarcada de la educación del campo no estatal de carácter confesional. Es decir, estas experiencias asumen una identidad también confrontada respecto de lo que se presentó como alternativa históricamente predominante a esa institucionalidad estatal moderna (la educación confesional católica que se va ampliando en el tiempo, con otras formas no confesionales: la “educación privada” tal como la entendemos hoy).

Asimismo, la presencia de este significante en el texto legal puede considerarse un muy buen indicio de la existencia de una cuestión socialmente problematizada en esta dirección: (Oszlak y O’Donell, 1976) *qué es educación “oficial” hoy*. Cuestión que dirimida socialmente (con mayor o menor intensidad, según la clase de actor y propuesta educativa en juego, dadas determinadas condiciones político-sociales más amplias) deja a este tipo de experiencias educativas, aunque muy disímiles, oficializadas desde el estado y su aparato. Es decir, acredita los intereses y la perspectiva educativa de un conjunto muy variado de actores sociales, de diversas organizaciones de carácter político-social popular (organizaciones sindicales, estudiantiles universitarias,

organizaciones cooperativas, activistas barriales, etcétera). (Karolinski 2010, Quirós, 2006; Manzano, 2006, entre otros)

Pero, en realidad, lo que trae esta nueva forma de “gestión”, como fuerte ruptura en términos de política y administración, es la oficialización de la diversidad y la multiplicidad como una estrategia de democratización, es decir, como estrategia para concretar el carácter “común” o igualitario de lo educativo.

Esta flexibilización, además, se produce en el interior más persistente del sistema educativo: la formación que conlleva la acreditación de niveles educativos, fuertemente estructurada. Este, hasta ahora había perdurado de manera bastante equivalente a sus formas primeras e, incluso, esta persistencia directamente asociada a las posibilidades de cobertura y alcance de la educación. Es decir, su homogeneidad y estructuración directamente ligadas a sus posibilidades de universalización (que una escuela –con sus prácticas y actores- fuese equivalente a cualquier otra en cualquier momento y lugar).

Y, por ello, desde determinadas posiciones político-pedagógicas, esta organización fuerte se concibió (y se sigue concibiendo) como una característica positiva, vinculada a la fortaleza de la *educación pública*. Un asunto aún controvertido en el campo educativo (si es la diversificación o la homogeneidad la principal condición de esa democratización).

Estas nuevas prácticas tuvieron un crecimiento progresivo y continuado a partir de la crisis del 2001 y fueron una de las formas (entre otras) de un generalizado activismo social y de la proliferación de iniciativas, emprendimientos y organizaciones de variada escala y diferentes tipos, en los sectores medio-bajos y bajos de la población. Una tendencia creciente y sostenida, que puede considerarse aún vigente; respecto de la cantidad de organizaciones sociales de carácter popular y territorial que aparecen en el escenario político nacional (Hardt y Zibecchi, 2013)

Lo cierto es que, más allá de esta denominación legal, estas experiencias educativas no cuentan con una denominación común efectivamente propia (o apropiada), que realmente las interpele en conjunto, lo cual constituye una clave de su identidad, es decir, una identidad que por ahora solo puede ser pensada en plural. O, en términos de Rivas (2008) como “inclasificables”.

Así podríamos mencionar, sin pretender ser exhaustivos:

- 1) Escuelas que se estructuran en una organización cooperativa -de docentes, de padres o ambas;
- 2) Diferentes modalidades educativas, con diversos grados de formalización, que emprenden actualmente diversos partidos y movimientos sociales, que puján en los “bordes” del sistema educativo (especialmente en las primeras etapas de la educación inicial, como estrategia de guarda de los niños más pequeños cuando sus madres trabajan) (3)

- 3) Experiencias formalizadas como instituciones escolares no estatales donde su proyecto educativo, en tanto socialización institucional, involucra formas significativas de participación o autogestión (particularmente cooperativas de padres o cooperativas de trabajo docente u otras formas asociativas resultantes de escuelas privadas “quebradas” a partir de 2001)
- 4) Iniciativas sociales populares (comunitarias, barriales, locales) que generan un proyecto educativo o educativo-escolar sistematizado pero expresamente definido de acuerdo a sus intereses, ideología, necesidades o condiciones muy variables. Particularmente, se presentan en las áreas menos institucionalizadas históricamente como es el caso de la educación inicial o de la formación profesional. Pero la educación secundaria, desde los ‘bachilleratos populares’, fue alcanzada por este tipo de iniciativas. En éstas no es extraño que se combinen distintos tipos de organizaciones (políticas, barriales, juveniles, partidarias, fundaciones sociales, áreas sociales o educativas de gobiernos locales, etc.). (Quiroz, J. 2006 y Manzano, V. 2006)

Estas diferentes formas de organización de lo educativo aparecen como formas válidas, desde fundamentos contrarios a las condiciones del surgimiento de lo escolar. (Manzano, V. 2006). No se trata de la constitución de ciudadanos, ni de la educación del Pueblo. Su legitimidad, en cambio, descansa en una identidad cultural, política, social e incluso pedagógica específica, no universal. Lo educativo está definido artesanalmente desde las condiciones (particulares) del educando (Karolinsky, M, 2010; Gluz N., 2009 y 2011)

La gestión social, como educación de todos, supone un *todos* no homogéneo. Los educandos son reunión de diversidad. En correspondencia, sus formas educativas (en sus variables institucionales, pedagógicas, sociales y políticas) son también un conjunto de iniciativas diversas (Rivas, 2008).

Esta dispersión puede “sujetarse” parcialmente y pueden considerarse convergiendo por su constitución no estatal pero, muy especialmente, porque en general, se plantean como una mejora, una reparación, una superación o un reemplazo provisional de la educación estatal, inscribiéndose en los sentidos de la educación pública, estatal, común, pero recreados en nuevos términos contemporáneos. Si bien, asumen formas locales, particulares, ancladas social y territorialmente, procuran *refundar*, en nuevos términos, aquella educación estatal universal original. De allí que también tengan una importante capacidad de interpelar a la educación pública, habilitando nuevas posibilidades.

La emergencia de la política y administración educativa

Como señalamos, la gestión social educativa puede considerarse el reverso de un periodo fundacional de la política y administración educativa, con vigencia efectiva, en nuestra región, hasta finales del siglo XX. Esta historia es la historia de la modernidad en los países de la periferia. De la conformación de un estado y una sociedad capitalistas, como procesos de incorporación progresiva (y drástica) de pautas, modalidades, reglas - económicas, políticas y sociales- configuradas externamente, en el espacio internacional, y reasumidas, recreándose, en el nacional. En términos educativos, se trata de la conformación de un sistema de *instrucción pública* que ya para las primeras décadas del siglo XX se presentaba equivalente a sus pares europeos (una educación básica realmente capaz de universalizarse en toda la clase popular, desde un andamiaje cuidado, fuertemente institucionalizado, centralizado nacionalmente). Pero, a la vez, profundamente diferente respecto de las prácticas y sujetos sociales preexistentes a los que se imponía (el criollo, el gaucho, el indio) para lograr establecer esa equivalencia relativa.

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

Se trata de ese muy costoso e in-visualizado proceso de naturalización de lo escolar como un espacio más de nuestra socialización temprana y familiar; un ámbito casi doméstico, presente en todos los lugares.

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

En otros trabajos previos (Alonso Brá, 2008) ya hemos destacado como este campo político-administrativo fundacional se constituye desde condiciones propiamente burocráticas en términos weberianos (Weber, 1922-1997). Lo que, más allá de determinados rasgos específicos de lo que este autor define respecto del cuadro administrativo burocrático, la condición legal-racional de la dominación (la pretensión de las clases dominantes en la modernidad de fundarse en argumentos de orden legal y racional) ya involucra direcciones determinantes de esa arquitectura estatal y estatal-educativa, las que pueden considerarse diametralmente opuestas a las que sostienen la noción actual de "gestión social educativa" (Suasnábar, 2005).

En esta etapa histórica, la noción de gestión (o, ubicados históricamente, de administración) por sí misma no podría tener ningún peso específico. Para ese entonces, la naturaleza de lo educativo debe buscarse en fines superiores (más allá del tiempo y del espacio). Lo estatal en tanto

representación del bienestar general, es un imperativo que se coloca por sobre la sociedad misma. Por lo tanto, la administración o la educación no pueden ser reconocidas objeto de una construcción, histórica y políticamente situada. Es impensable para la época considerar la educación en sus condiciones político-sociales de producción, desde intereses diversos, en el marco de determinadas tendencias históricas y desde la presencia de determinados agentes sociales particulares. Por ello, tampoco, es admisible el reconocimiento del campo de la política y administración como constructor y, entonces, constitutivo de lo educativo. La educación, como instrucción pública, es una obligación social, un mandato pleno que trasciende cualquier particularización.

Asimismo, no hay posibilidad de que lo estatal y lo social “se toquen”. El estado se presenta trascendiendo lo social. Así, para entonces, no solo es imposible pensar lo educativo en términos de su gestión –administración- sino que mucho menos lo es en términos de una de carácter social, una por fuera del aparato estatal y que, además, contase con el propio resguardo oficial. Para entonces, lo social sólo puede concebirse como algo único, homogéneo y adoptar un carácter receptor para aquellos mandatos estatales superiores. De la misma forma como los alumnos eran concebidos como un único sujeto social (abstracto, ideal) que cobraba sentido en tanto destinatario de la instrucción del maestro, agente de esos mandatos superiores configuradores de lo social.

La erosión progresiva de la construcción liberal y su “reforma”

Aquellas formas primeras de política y administración educativa se fueron construyendo y consolidando hasta las primeras décadas del siglo XX pero, a mediados de éste y hasta los 70, se produce un giro importante de las condiciones políticas y sociales más estructurales, con la emergencia de una nueva forma de estado (y de sociedad): el estado de bienestar o el estado social.

Estas nuevas condiciones se presentan de forma paradigmática en los países europeos. En general se trata de un conjunto de políticas intervencionistas, social y económicamente, desarrolladas desde la crisis mundial de 1929 hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, que rompen con algunos de los principios fundamentales del esquema liberal previo dada la emergencia de la clase trabajadora en el escenario político-social (acompañada de un fuerte desarrollo de la industria, en tanto sector protagónico que dinamiza el conjunto de la economía). Así aparece definitivamente un sujeto específico, diferenciable y a la par de aquel abstracto ciudadano.

En tanto agente social reconocido, el trabajador va a tener injerencia activa en la definición de la política económica y social (a través de la seguridad social, fundamentalmente constituida desde la inserción laboral, en un esquema de pleno empleo). La presencia de los sindicatos, como actores políticos y económicos oficializados estatalmente, puede considerarse el hito más visible de esa erosión y dislocamiento del esquema contractualista previo. Es posible reconocer sujetos específicos, con capacidad de demanda e intervención sobre el estado. Ahora comienza a ser posible considerar lo social como algo no unívoco, configurado desde intereses y perspectivas disímiles. A su vez, es posible reconocer esas diferencias en la propia intervención estatal y en la configuración de su aparato. El estado por sobre la sociedad, y ésta como un conjunto de individuos libres e iguales, deja de ser una argumentación excluyente (desde la propia práctica estatal y social) y convive (yuxtaponiéndose) con otras nuevas formas donde la participación directa (v.g. de los sindicatos en la política salarial) la diferencia y el conflicto (v.g. empresarial /obrero) se reconocen oficialmente como formas de construcción recíproca del estado y de la sociedad (Pipitone, 1986).

En términos educativos esta transformación se presenta a través de procesos de masificación en los niveles medios y superiores de educación: ese obrero industrial alcanza niveles básicos de educación y una especialización técnica en el trabajo, a la par que sus hijos comienzan a acceder a diferentes formas de educación superior, incluso la tradicional universitaria.

En América Latina, estas tendencias emergen con los nacionalismos populares y, en nuestro país, durante el período peronista se produce este mismo proceso expansivo en el alcance social de la educación formal (particularmente destacable es el caso de la expansión de la educación secundaria, sobre un nivel primario casi totalmente universalizado). Y, si bien no se producen grandes cambios sobre la naturaleza del sistema educativo, quedan sentados algunos precedentes que cuestionan de raíz aquella definición fundacional. La educación obrera, con las “escuelas fábricas” y luego “la universidad obrera”, son el principal cauce abierto para que esa instrucción unidireccional deje paso a una gradual diversidad y complejidad de lo educativo, desde el reconocimiento de esta posible multiplicidad como aspecto coconstitutivo de lo educativo, ya no considerado como instrucción, sino como una relación.

Por su parte, el ingreso progresivo y masivo de nuevos sujetos a la educación media y aún superior (el cabecita, la mujer, el hijo de familia de migrantes rurales, de recientes inmigrantes europeos, etc.) harán el resto, transformándolas gradual e intensamente. Esta creciente complejidad del sistema se desarrolla fundamentalmente con la aparición paulatina de nuevas formas que se van presentando como pares legítimos de las preexistentes (su inicio con la educación técnica, luego la educación artística, la educación especial, la educación ‘no formal’, etc.) pero manteniendo vigente (aunque ya no como forma única) su núcleo fundante en la

educación primaria y la formación docente. Así como ese estado social que admite la diferencia político-social mantiene también vigente, a la par, el valor de la legalidad, la igualdad y de la ciudadanía (el ideario liberal).

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

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

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

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

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

Este crecimiento político-social de los sectores populares y, en general, de aquellos en condiciones relativas más desfavorables que, en franco cuestionamiento del orden vigente, se posicionaban cada vez mejor queda interrumpido por iniciativas drásticas y definitivas que involucran un cambio en las reglas de juego. Un cambio construido desde los sectores más concentrados internacional y nacionalmente. Así avanzados los 70 se presentan en varios países de América Latina las dictaduras más dramáticas y pocos años después las políticas neoliberales en escala global y, luego, local.

Sin embargo, el propio discurso oficial de las dictaduras en los 70 y luego, con mayor determinación aún, en los 90, el propio de las políticas neoliberales, se fundamentarán en las demandas democratizadoras previas, aunque en tanto estrategia que fundamenta el derribe de lo que aún pervivía (como práctica o expectativa social) de aquella forma de estado social o de bienestar; la que, como mencionábamos, requería de esas formas preexistentes (liberales y burocráticas) para poder desarrollarse en sus propios términos sociales.

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

Recién entonces es posible pensar para la política educativa una práctica educativa legítima donde lo estatal no sea constitutivo de la misma y donde el tipo de gestión determine su naturaleza.

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

Estas nuevas formas de estado y educación pueden interpretarse como posibles formas de “desacople” de aquella lógica de bienestar que hacía a la profusión (irrefrenable) de demanda y que suponían un fuerte y generalizado cuestionamiento a las principales instituciones sociales. Desde esta idea, el nuevo estado y la nueva educación “reformistas” de la época podrían pensarse como formas que conllevan una articulación social contraria a la preexistente: disminuyendo o anulando la intensidad y la inmediatez del protagonismo estatal en tanto “organizador” social que fundamenta su actividad en la igualdad y el bienestar. En términos generales la nueva forma de estado que emerge es una menos densa, más porosa, menos instituyente, solo realmente

explicable en el marco de un proceso de larga duración, de desinstitucionalización social (Deleuze, 1991).

Para los 90, conlleva que los agentes más concentrados globalmente ganen peso en los espacios estatales nacionales a través de una presencia inmediata. Esta franca 'ocupación' donde el estado pierde o, por lo menos, modifica sus históricas formas de mediación con la sociedad desdibuja aquello que se entendía como lo 'propriadamente estatal'. Esta inmediatez hace a la rapidez e intensidad del cambio del propio aparato estatal, y de su institucionalidad, teniendo como referencia el quehacer de la empresa económica con sus criterios y lógicas (claramente post-burocráticos, desde los 70). Así la desarticulación de esa forma de estado (y sociedad) de bienestar previos conllevan la re-articulación en una nueva forma delineada sobre referencias económicas, particularmente mercantiles, que se universalizan e incluso comienzan a ser los patrones de funcionamiento del propio aparato estatal, en relación con su articulación interna y en relación con sus intervenciones sociales (Santos, 2006).

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

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

Así, la educación, que fundacionalmente había sido considerada en términos de instrucción e imposición y luego de relación social y derecho, para este período, se constituye en *algo en sí*, apreciable más allá de los sujetos y de sus relaciones. La emergencia del discurso experto con la centralidad del *currículum*, la aparición de la noción de *calidad* y la centralidad de la *evaluación*, son tres hitos elocuentes de esta nueva construcción de lo educativo que hacen que sea posible delimitarla con precisión y certeza (Alonso Brá, 2010).

En cuanto a la política y administración educativa, para esta época, se presentan en términos casi absolutos de gestión o gerenciamiento. La dimensión política (como la social) en cualquiera de sus formas (liberal o contestataria) desaparece de la escena oficial y ese quehacer estatal en materia educativa se presenta en esos mismos términos expertos en que se reconfigura lo educativo.

La *gestión social*, aún no se presenta en los enunciados de política y administración, pero estas transformaciones neoliberales, paradójicamente, pueden identificarse como sus ciertas condiciones de posibilidad, por un doble camino:

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

En el campo educativo, esta re-significación da paso a otorgar carácter público a la educación privada (demanda hasta entonces sostenida persistentemente por sectores de peso tales como la educación confesional católica). Así, se instituye desde el propio discurso estatal la noción, para entonces ciertamente aún muy extraña, de *educación pública de gestión privada*.

Al establecer *a priori* el carácter público de la actividad educativa, la identidad se desplaza hacia su gestión, quedando ésta como principal referencia de su naturaleza. Como señalamos inicialmente, la *gestión social* sólo puede aparecer y comprenderse en relación (y contraposición) con las otras dos formas preexistentes (la gestión estatal y la gestión privada).

Post-reforma y gestión social

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

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

Roto el protagonismo excluyente de lo estatal en cualquier plano de la vida social y su indiscutible naturaleza burocrática (en el sentido weberiano), el “bien común” puede construirse desde diversos agentes y campos, variando en sus significaciones y fundamentos.

Cuando este ciclo de reforma y ajuste estructural se cierra, sobre finales de los 90, el bienestar general comienza a ser significado de forma reactiva a aquellos sentidos neoliberales (dando una valoración positiva a la dimensión social y política de la vida pública, al estado y sus capacidades o considerando los intereses de los sectores populares, masivos); sin embargo, esto no involucra la restauración de aquel fundamento legal-racional ya naufragado, no resurge ninguna forma política de *totalización* social (difícilmente podría) y, por lo tanto, permanece un estado liviano, poroso, atravesado (y legitimado) por intereses particulares. Así, avanzada la década de 2000 se trata de un bienestar general acéntrico, que se construye como compuesto heterogéneo, por agregación, articulando intereses sociales ahora también subalternos, pero en sus más variadas formas y sentidos (Santos, 2006).

Esta nueva configuración político-social, a la que, generalmente, se alude como post-reforma y que se situaría nacionalmente a partir del estallido social de 2001-2002, con cambios muy significativos en la política pública a partir de 2003, puede considerarse consecuencia de la drasticidad y el alcance de las transformaciones sociales de aquel período de ajuste estructural. Con una equivalente intensidad emergió un dinamismo político-social de nueva naturaleza, el que habitualmente es considerado en términos de la consolidación de los movimientos sociales en el país, estructurados a partir de diversos tipos cuestiones y adoptando diferentes configuraciones políticas y organizativas. En general, se consideran una respuesta política directa (que asume diversas expresiones) de los amplios sectores sociales profundamente afectados por esa transformación social y estatal de los 90 que puso en jaque su capacidad de supervivencia (Grimberg et al 2004; Gentioli et al, 2010).

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

En la primer década del siglo XXI, este “retiro estatal” en cambio conllevó un escenario propicio para la re-actualización de modalidades de participación alternativas en el campo económico y social (algunas con una importante tradición histórica), re-vitalizando y reconfigurando el ámbito de la *economía social*, especialmente el cooperativo, ya que involucraba un antecedente de peso, socialmente disponible. También aparecieron con fuerza otras formas asociativas (de carácter

informal) promovidas desde estos nuevos movimientos de protesta, de diversa base popular, vinculadas con un arco político amplio “progresista” de organizaciones partidarias o sindicales con base territorial. En estas condiciones, se generaron alternativas en el campo educativo, con nuevas formas de organización y gestión (Gluz, 2009; Gentili et al 2010, Hardt y Zibecchi, 2013). Así, lo que se presenta como escuelas de gestión social - en tanto agregado de experiencias disímiles- puede interpretarse filiado a este proceso político y social vasto, no exento de tensiones, contradicciones y debates.

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

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

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

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

Si bien el período reformista es inaugural de este Estado ingrátido y permeable (para entonces los intereses particulares que se presentan sin mediaciones son los dominantes y esa desestructuración burocrática se fundamenta dogmáticamente en la formas del mercado y su

gestión) en este período post-reformista esa permeabilidad, en cambio, hace posible la presencia más inmediata de los intereses de los sectores subalternos en su nueva naturaleza plural y, a su vez, esa estructuración post-burocrática se liga a la posibilidad de su concreción.

En términos educativos, entonces, estas alternativas de educación, generadas desde diferentes ámbitos filiados a los sectores populares, consiguen el reconocimiento estatal y son capaces de quedar resguardadas bajo su órbita formando parte del “sistema educativo”, en equivalencia con las formas escolares más tradicionales y reconocidas. Pero, ese sistema ya es otro: uno menos definido que ha perdido totalmente su condición relativamente homogénea, ordenada, previsible o estable y que, como el conjunto del aparato estatal (y de la sociedad) se presenta flexible, híbrido y cambiante (4).

La gestión social educativa: significados contemporáneos en debate

Llegados aquí, concretamos nuestro propósito: realizar un recorrido comparativo por diferentes etapas de la política y administración educativa nacional, a partir de la noción de *gestión social*, en tanto construcción muy reciente que expresa, en la larga duración, una completa inversión de los sentidos fundacionales (modernos) de lo educativo.

Se trató de mostrar el conjunto de formas, significados, valores compartidos, etc. que, en cada época, a través del campo de la política y la administración educativa (aunque no sólo) construyen la educación. Recorrido que, como intentamos plantear, involucra la transformación radical, del sentido de lo universal. Así a la ciudadanía, el pueblo, el Soberano que *debe* estar educado, le sigue la emergencia de un sujeto particular, el trabajador; a éste, en cambio, no cabe obligarlo porque *le corresponde su* educación. Luego, ese *todos* se vuelve un poco más fragmentado, los sujetos *adquieren* educación y lo hacen en diferentes grados o calidades. Finalmente, ese *todos* se presenta también como emergencia de *muchos*: sujetos particulares que ahora no deben, no exigen, no adquieren sino que *construyen* su educación, una ‘a su manera’, en particular. .

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

este campo de la política y administración educativa, cómo articula socialmente y cómo se nos presenta institucionalmente son dos aspectos que han definitivamente cambiado:

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

Si para las primeras décadas del siglo XX nuestro sistema educativo es casi una burocracia ideal, en los términos weberianos, actualmente conlleva esa agregación diversa y desconcertante que deja a la par una tradicional ex escuela normal nacional con el centro comunitario barrial de un bachillerato popular. Finalmente, pensamos que el tipo de cuestiones aquí planteadas refieren a un debate abierto en términos valorativos, respecto del futuro de la educación. ¿Este recorrido planteado supone un proceso progresivo de democratización de las relaciones sociales, en la medida que la política y administración educativa se dirige hacia modalidades y relaciones múltiples, derivando en diferentes formas de participación o autogestión social y abandonando definitivamente cualquier vestigio original de imposición, central, totalizante? O, en cambio, ¿esta actual construcción plural de la intervención pública quiebra una herencia muy valiosa en términos de demandas sociales atendidas por el estado, que suponían la vigencia plena y excluyente del principio de igualdad y de un sistema educativo relativamente homogéneo para asegurar prácticas auténticamente inclusivas?

Creemos que este tipo de cuestiones pueden considerarse elocuentes respecto de la controversia actual sobre la política y administración educativa. Las principales identidades político-pedagógicas pueden filiarse más cercanas o más lejanas respecto de una u otra posición, bajo el supuesto común de la búsqueda o profundización de esa democratización en materia educativa. Como en toda polémica, lo mejor de ella no radica en sus extremos sino en el espacio que entre ellos se dibuja: los términos en que nos provoca a pensar y debatir los desafíos educativos actuales (políticos y sociales) en relación con ese valor compartido de democratización, más allá de sus variables significados posibles.

Notas

(1) Ley Nacional de Educación de la República Argentina, N° 26.206 sancionada en diciembre de 2006.

(2) En este trabajo empleamos la noción de *gestión social* y de *gestión social y cooperativa* de forma indistinta, pero cabría tener presente que en determinados contextos existe una diferenciación importante, considerando la primera sólo cuando resulta totalmente gratuita para los estudiantes. Formas como las cooperativas (una cooperativa de trabajo docente o una

de padres) involucran algún tipo de aporte económico, más allá de la existencia o no del subsidio estatal, de allí en algunos casos su diferenciación como “gestión cooperativa” y no “social”.

(3) Cabe tener en cuenta que el sentido de la educación desde estos movimientos es variable y amplio, aunque en algunos casos expresamente se delimita en la educación formal, en tanto demanda de un derecho social incumplido. Cuando asume un carácter amplio, se consideran desde formas de aprendizaje derivadas del activismo (v.g. la logística de seguridad en actos políticos) hasta la consideración de la militancia misma como forma educativa.

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

Bibliografía

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

Alonso Brá, M. (2008); “La política y administración educativa en *nuevos tiempos*”. Presentado en *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (RBP AE), da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE).

Alonso Brá, M; Judengloben, M., Alvarez, M. y Coppola, N (2008); “Administrar y democratizar lo educativo: una relación posible”. En *Revista Espacios de Crítica y Producción*. N.º 38. Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Alonso Brá, M. (2010); *El Sistema Educativo*, en *Revista Voces en el Fénix* N.º 3. Buenos Aires : Cátedra Libre Plan Fenix, URL: <http://www.vocesenelfenix.com/alonso.html>, 2010.

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

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

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

Gluz, N. (2009) “De la autonomía como libertad negativa a la construcción de proyectos colectivos: la escolarización en los movimientos sociales”, En: Feldfeber, M. (Comp.) *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique- UBA

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

Grimberg; M. Fernández Álvarez M.I. y Manzano; V. (2004); “Modalidades de acción política, formación de actores y procesos de construcción identitaria: un enfoque antropológico en

- piqueteros y fábricas recuperadas". En: Bonetto M.; Casarin, M. y Piñero, M. (Eds.) *Escenarios y nuevas construcciones identitarias en América Latina*. CEA. Universidad Nacional de Córdoba.
- Hardt, M. y Zibecchi, R. (2013); *Preservar y compartir. Bienes comunes y movimientos sociales*. Buenos Aires: Mardulce.
- Karolinsky, M. (2010); *Educación, Política y Organizaciones Sociales en la Provincia de Buenos Aires*. II Jornadas nacionales de Investigadores en formación en Educación. IICE. FFyL UBA. 29 y 30 de noviembre de 2010.
- Manzano, V. (2006); *Movimiento de desocupados y educación: Etnografía de procesos de articulación política*. Martinis, P. y Redondo, P. (Comps.); *Entre dos orillas*. Buenos Aires: Libros del Estante.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976); *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Documentos del CEDES N.º 4.
- Pipitone, U. (1986); *El capitalismo que cambia*. México DF: Nueva Era.
- Quiroz, J. (2006); *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Santos, Boaventura de Souza (2006); *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, CLACSO. Biblioteca Virtual.
- Suasnábar, 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* Vol. 6. N.º 2. Universidad de Sorocaba, Sao Paulo.
- Weber, M. (1922-1997); *Economía y Sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Documentos

- "Escuelas de Gestión Social" Documento de Trabajo. Versión 1.0. Consejo Nacional de Educación. 2007- Inédito-
- Ley Nacional de Educación N°26.206. Diciembre 2006 .
- Rivas, A. (2007); Notas de la exposición presentada en las II Jornadas de Educación de Gestión Social Escuela Florentino Ameghino. Berazategui. Buenos Aires. 30 de agosto de 2007. [Extraído en junio de 2012 de <https://seguiparticipandoblog.wordpress.com/tag/gestion-social/>]