

Mutaciones y permanencias en la estructura de gobierno de la educación

GUILLERMINA TIRAMONTI*

1. Presentación

La apertura democrática del año 1983 permitió a los elencos políticos acceder al conocimiento del aparato burocrático del Estado e incursionar en el análisis de las condiciones técnicas de los cuerpos burocráticos, las características de su funcionamiento, las capacidades que se requerían para instrumentarlos a favor del nuevo régimen, la disponibilidad de sus recursos humanos y su complicidad (o no) con el gobierno autoritario, los saberes que era necesario poseer para su gestión, etcétera; problemáticas que habían estado ausentes de las discusiones y reflexiones previas a la toma del poder. El Estado pasó a ser una "cuestión" a considerar no sólo desde las perspectivas clásicas que se interrogaban sobre su autonomía para operacionalizar acciones orientadas al "bien común" sino, también, en relación con la posibilidad o no de los elencos políticos de gobernar su estructura burocrática.

Esta preocupación por el papel que juegan los cuerpos burocráticos en la operacionalización de las políticas puede ser rastreada a lo largo de toda la experiencia democrática que se inicia en el año 1983. En una primera etapa, el foco está puesto en conocerlos, tener acceso a las claves de su funcionamiento y orientarlos a favor del proyecto democrático. Hasta aquí el esfuerzo es por el control y direccionamiento del cuerpo burocrático.

En una segunda etapa, se avanzó en su reforma con el propósito de modernizar la estructura administrativa para aumentar la eficiencia del sistema y la capacidad del país de adecuarse al mundo globalizado. Finalmente, en el último período que se inicia después de la crisis del año 2001 asistimos a un desplazamiento de la preocupación por la modificación del cuerpo institucional del Estado en favor de la movilización de recursos y estrategias alternativas que "aseguran" la gobernabilidad del sistema.

A lo largo de este proceso se ha modificado sustancialmente la estructura burocrática del Estado y sus intervenciones en la sociedad. A su vez, estos cambios han implicado modificaciones en los modos de articulación de los diferentes niveles del Estado y de éstos con la sociedad civil, así como en la trama de alianzas sobre la que se pretende sostener la "gobernabilidad" del sistema.

Nuestro propósito en este artículo es analizar este proceso en el específico campo de la educación, donde los cambios han sido muy pronunciados y, por lo tanto, ofrecen una rica posibilidad para el análisis.



Especialista en Políticas Educativas y Docente titular de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del Área de Educación de FLACSO Argentina. E-mail: tiramonti@flacso.org.ar

2. Diagnósticos y propuestas en la transición democrática

Con la apertura democrática se inician en el seno del Ministerio de Educación Nacional una serie de proyectos destinados a analizar y caracterizar al aparato burocrático heredado de la dictadura, y a diagnosticar sus posibilidades y restricciones para implementar las políticas diseñadas por los nuevos elencos de Gobierno. La tesis de Guillermo O'Donnell (1982), según la cual las dictaduras militares que se inician con Onganía en el año 1966 se habían diferenciado de las anteriores por la ocupación que hicieron como corporación del aparato burocrático del Estado, tuvo mucha influencia en la generación de una serie de interrogantes y preocupaciones alrededor de las posibilidades que tenía el régimen democrático de utilizar una burocracia que había estado ocupada durante mucho tiempo por la corporación militar y, aún más, había sido el instrumento a través del cual se ejerció el terrorismo de Estado. En el caso de la educación, desde el Ministerio Nacional se habían instrumentado las políticas de persecución, censura y control autoritario sobre las instituciones y sus agentes.

Sobre la base de esta preocupación y con el aporte del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) se implementó un Programa destinado al *"fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones educativas"*, en el marco del cual se produjeron un conjunto de informes destinados a analizar las características asumidas por la administración educativa argentina en el período de la administración militar. En la introducción de uno de dichos textos se caracteriza a la administración educativa en los siguientes términos:

"1. Descentralización de la administración sin redefinición de roles de los diferentes agentes ni de mecanismos de coordinación.

2. Deterioro visible de los servicios técnicos tales como la Unidad de Estadística, Información e Investigación y las Unidades de Programación y Planeamiento." (Bertoni, 1988, páginas 1-2)

En el marco del mismo Programa se analizó la evolución de la estructura burocrática del Ministerio y se llegó a conclusiones confirmatorias del diagnóstico antes presentado. El aparato administrativo se había reconfigurado en los últimos años a través de la ampliación de los organismos destinados a la gestión de recursos económicos en desmedro de los órganos de producción técnica (Paviglianitti, 1987). En la presentación que realiza Tedesco del texto en el que se publica este diagnóstico se sostiene:

"En definitiva se ha producido un fenómeno mediante el cual el modelo centralizado tradicional perdió su vigencia pero no fue reemplazado por otro modelo orgánico sino por una caótica coexistencia de modalidades que responde a factores muy diversos: respuestas circunstanciales, resabios del pasado, modelos nuevos de aplicación limitada, etc." (Tedesco, pág. 15).

La misma evaluación estaba presente en algunas de las investigaciones realizadas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En la introducción de uno de los textos se sostiene que: *"uno de los resultados más significativos de la política aplicada en los últimos años ha sido el deterioro de la infraestructura de investigación educativa (estadística, centros de investigación) y de formación de los recursos humanos para esa área"* (Tedesco, Braslavsky y Carciofi, 1983, pág. 11). En otra de las investigaciones se muestran las rupturas y discontinuidades existentes en la escala jerárquica del ministerio, y las dificultades de los funcionarios políticos para liderar al cuerpo de inspectores, claramente consustanciados con los discursos del anterior gobierno autoritario (Braslavsky y Tiramonti, 1990). Se vieron también los problemas que atravesaba el gobierno nacional para ordenar a las jurisdicciones según sus propuestas políticas. En un estudio sobre los cambios curriculares se afirma que: *"la organización propuesta por el curriculum tradicional de Nación es la seguida en los casos de Corrientes, Jujuy y Neuquén. La mayor parte de las jurisdicciones restantes han adoptado una secuencia inversa"* (Dussel, 1994, pág. 53).

A estas dificultades se les debe agregar el desarrollo de los subsistemas educativos, tanto jurisdiccionales como privados, y la ampliación de las matrículas en todos los niveles que complejizaba el gobierno y control del sector.

La heterogeneidad de dependencias y modalidades, así como las dificultades de direccionamiento del aparato burocrático, formaron parte de las preocupaciones del primer período democrático, y fueron incorporadas a la agenda del Congreso Pedagógico convocado en el año 1984 a través de la Ley 23.114 que recomendó la descentralización del sistema, luego operacionalizada por la administración menemista a través de la Ley de Presupuesto de 1992. En el informe de la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso se dice que: *“la situación anhelada, que debería brindar el legislador, no consiste sólo en el resguardo equilibrado del federalismo, sino principalmente en la eliminación del centralismo, en cuanto que —junto con la burocracia— sofoca la acción educativa”* (Ministerio de Educación de la Nación, 1984, pág. 69).

La convocatoria al Congreso es, a su vez, ilustrativa de las concepciones políticas del grupo gobernante en el momento de la apertura democrática, y da cuenta de la pretensión de refundar un sistema democrático sobre el supuesto (sin duda ingenuo) de que la sociedad, una vez removido el autoritarismo militar, contaba con un potencial de ciudadanía capaz de responder casi espontáneamente al requerimiento participativo.

Es así como la Ley 23.114 convoca a la participación general de estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y al conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas.

Del mismo modo, la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico estaba conformada por personalidades del quehacer educativo que se incluían a título personal, y no en su carácter de miembros de alguna organización. En el caso de la Comisión Organizadora, los convocados eran distintos integrantes del Poder Ejecutivo, de las Comisiones de Educación de las dos Cámaras del Congreso Nacional y del Consejo Federal de Educación.

Como señala De Ipola en su lectura del discurso de Parque Norte a veinte años del inicio de la democracia,

“El tópico de la democracia unía a la consolidación formal del Estado de derecho el propósito de ampliar la participación de los ciudadanos en la decisión de cuestiones que le atañían directamente. El instrumento básico para ello era la introducción de formas directas de participación” (De Ipola, 2004, pág. 54).

Hubo, entonces, una pretensión de instalación democrática en un sentido puramente político y con definiciones cercanas a la de una democracia directa. Se intentaba así soslayar toda intervención de intermediarios que no fueran los partidos políticos. Se puede hipotetizar que la idea que subyace es fundar una posibilidad de construcción democrática más cercana a la tradición liberal radical, ajena en general a la organización neocorporativa que caracterizó la ingeniería política del país a partir de los años 30. Los enfrentamientos entre la red de corporaciones (sindicatos, iglesia y militares) y el gobierno durante este período, dan cuenta de los desencuentros entre la pretensión radical y la tradicional organización corporativa del orden político y social.



Mapa de Londres de Charles Booth, 1889.

Al mismo tiempo, como afirma la Comisión de Notables del Congreso Pedagógico, se piensa la democratización en términos de descentralización de las responsabilidades y ampliación de las posibilidades de participación. Sin embargo, las características que adquirió este último proceso en el momento de su implementación estuvieron lejos de cumplir con estas expectativas.

3. El impacto de la descentralización

La descentralización de la administración y gobierno del Sistema Nacional de Educación es el resultado de un largo proceso que comienza en la década del 60, en el que confluyen, por un lado, la delegación por parte del Ministerio Nacional de la responsabilidad por la provisión del servicio (su gobierno, administración y financiamiento) a las jurisdicciones y, por el otro, la ampliación de la presencia de prestadores privados, ya sea laicos o religiosos.

Es a partir de la transferencia definitiva de las escuelas a las jurisdicciones, a través de la sanción de la Ley 24.049 en el año 1992, que se modifica sustancialmente el equilibrio de poder entre la nación y las jurisdicciones, reacomodándose a partir de entonces las estrategias y los recursos que la nación pone en juego para reequilibrar una relación que, prácticamente, la despojó de recursos legales para intervenir en el sistema.

La Ley Federal de Educación, dictada en el año 1993, estableció que el Consejo Federal de Cultura y Educación era el ámbito de “coordinación y concertación” del Sistema Nacional de Educación, sin instaurar la obligatoriedad de aplicación de los acuerdos plasmados en su seno.

La misma ley intenta compensar esta debilidad de autoridad legal al diseñar un ministerio con capacidad de ordenar y direccionar el sistema a través de la movilización de recursos técnicos y económicos. La metodología adoptada es la de intervenir a través de proyectos especiales que, como veremos más adelante, modifican sustancialmente los modos de articular los diferentes niveles del Estado, la sociedad civil y las instituciones educativas.

Las funciones de evaluar el sistema, diseñar contenidos básicos comunes para todos los niveles, coordinar y ejecutar programas de investigación, generar y gestionar una red de capacitación docente, hacerse cargo de la cooperación técnica y financiera internacional y desarrollar un sistema de apoyo técnico para el conjunto del sistema educativo implicaba dotar de alta capacidad técnica al Ministerio. Se trataba en realidad de recuperar, en parte, la propuesta desarrollista.

En los años 60, bajo la influencia de las teorías desarrollistas que posicionaron a los Estados como actores centrales en el direccionamiento e implementación de políticas para el desarrollo, se comenzaron a incluir organismos técnicos en las burocracias del Estado destinados a generar información para la toma de decisiones y planificar las acciones de gobierno. De este período data la creación de las oficinas de estadísticas educativas y de planeamiento de la educación. Como ya vimos, estos organismos fueron desplazados durante el período militar, siendo el primer gobierno democrático quien se ocupó de diagnosticar y marcar sus debilidades.

A partir de la sanción de la Ley Federal se reestructuró el organigrama del Ministerio. Se crearon dos secretarías orientadas a la gestión educativa: Políticas Universitarias y Programación y Evaluación Educativa. En el seno de estas secretarías se iniciaron una serie de proyectos destinados a producir información y generar los contenidos técnicos necesarios para llevar adelante la reforma. Según Galarza (2010), la producción de conocimiento se organizó alrededor de tres ejes: la producción de información estadística, la producción de información sobre el sistema educativo a partir de la implementación de pruebas de calidad educativa, y la producción de estudios e investigaciones de diverso tipo en forma directa o a través de la contratación de agencias externas al ministerio.

Sobre la base de este diseño burocrático se procedió a reestructurar los modos de articulación entre los diferentes niveles del Estado y las instituciones y diversos organismos de la sociedad civil.

En el mismo período se redefinieron los “Contenidos Básicos Comunes” para los diferentes nive-

les del sistema. Esta tarea exigió la movilización de recursos con fuerte capacidad técnica, tanto en el terreno de la organización y coordinación de equipos como en el conocimiento sustantivo de los temas curriculares y disciplinares.

Entre los años 1994 y 2009 se plasmaron una serie de acuerdos sobre diferentes materias para que las jurisdicciones implementaran en sus territorios las reformas acordadas en el seno del Consejo Federal de Educación. Cada uno de estos acuerdos estuvo acompañado de transferencias de recursos de la nación a las jurisdicciones que debían ser destinados a financiar los cambios. Esta estrategia de articular los recursos nacionales a las acciones provinciales se mantiene hasta hoy¹.

Al mismo tiempo se discutió la eficacia de las políticas universalistas que fueron acusadas de inapropiadas para generar condiciones más equitativas en sociedades desiguales como la argentina, y se propició la implementación de políticas focalizadas (compensatorias o no) cuya ejecución requiere identificar y circunscribir poblaciones afectadas por problemáticas específicas previamente tematizadas como tales.

No es nuestro interés discutir aquí la eficacia o no de estas políticas, sino llamar la atención sobre el hecho de que éstas generan un modo de vinculación del Estado con sus referentes en el que no existe la distancia despersonalizada propia de las burocracias modernas que acompañaron la implementación de las políticas universalistas. Por otra parte, dada la descentralización y, por tanto, el traspaso a las jurisdicciones de la responsabilidad de prestar el servicio educativo dentro de sus respectivos territorios, la Nación dejó de tener la posibilidad de hacer políticas de alcance universalista y encontró en la focalización de los proyectos especiales un espacio y una tecnología de intervención que le era propia.

Las políticas universalistas se asientan en un trípode: a) una idea abstracta de la ciudadanía que permite la realización de políticas abarcadoras del conjunto de la población, más allá de las diferencias reales que existan entre sus miembros, b) el desarrollo de políticas integrales, entendiéndose por ello el diseño de propósitos generales capaces de articular un conjunto de acciones concretas, y c) la existencia de canales burocráticos a través de los cuales se baja y controla la implementación de las políticas.

Se produce en este momento una redefinición de la cuestión social que deja de estar basada en el problema del trabajo y pasa a ser definida en torno a la problemática de la pobreza. Las intervenciones del Estado orientadas a paliar la pobreza generaron una nueva interlocución con los sectores populares. Así, las políticas sociales fueron reorientadas a favor de la implementación de una serie de planes destinados a distribuir recursos entre una población que estaba fuera del mercado de trabajo, habilitando la acción de una serie de organizaciones no sindicales destinadas tanto a gestionar la demanda y distribución de estos recursos como a organizar la protesta y las estrategias de supervivencia de esta población a nivel local (Merklen, 2005).

Las políticas educativas nacionales fueron pensadas y desarrolladas en base a este modelo de acción del Estado. En este sentido, podemos decir que la política educativa fue diseñada con referencias claras a la cuestión social, siendo las tecnologías de acción política utilizadas en ese campo las que se implementaron en el sector educativo.

La focalización fue la tecnología utilizada de allí en más para organizar la intervención del Estado, produciendo una modificación en los modos de articulación entre el aparato estatal y sus referentes sociales, ya sea personas o instituciones. A diferencia de las políticas universales, donde el Estado se relaciona con la base a través de una cadena organizada jerárquicamente (el aparato burocrático), en las políticas focalizadas el Estado extiende su articulación hacia un conjunto de otras organizaciones de la sociedad civil que son mediadores, co-beneficiarios y/o co-implementadores de las acciones que se proyectan sobre aquellos que reciben el beneficio de la acción política.

La red del Estado en algún caso sorteaba la presencia de la burocracia nacional o local y actuaba a través de estas organizaciones o grupos técnicos especiales, extendiendo su capacidad de

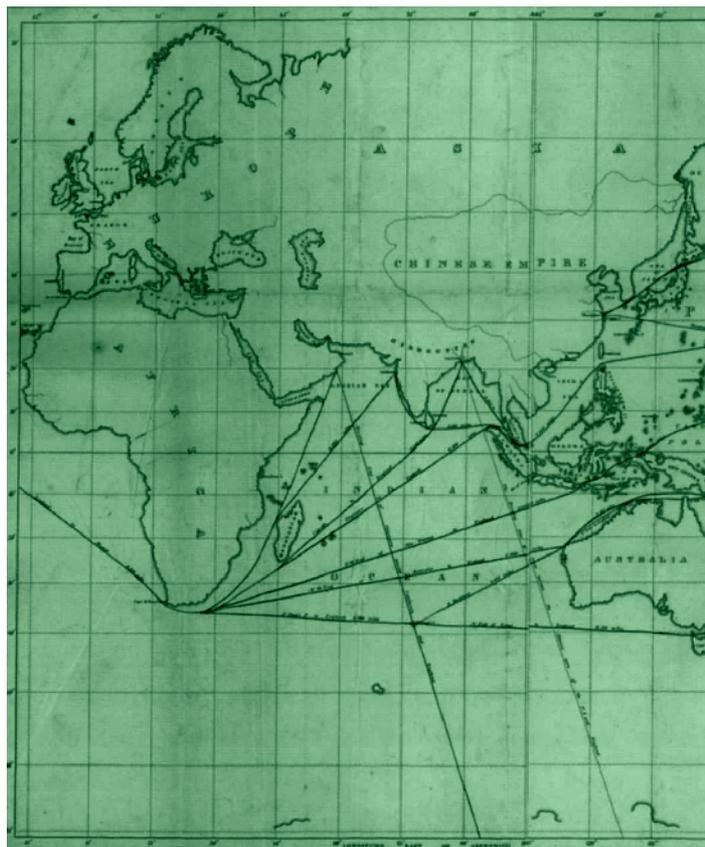
alcance más allá de los límites de su aparato administrativo. Las redes del Estado articulan así un agregado siempre cambiante, según el programa que se implementa, de organizaciones, expertos, instituciones públicas y privadas, órganos de gobierno de diferente nivel, académicos y simples mortales que, de un modo u otro, son beneficiarios de la acción estatal.

Oszlak (2001) ha planteado que el Estado Nacional, despojado de sus funciones ejecutoras, se transforma en un sistema de vasos comunicantes que relaciona de manera diferente sus distintos niveles jurisdiccionales y los sectores privados o públicos no estatales que se ocupan de la ejecución de las políticas. A este Estado, Oszlak lo llama Estado Transversal. Lo que nos interesa señalar aquí es que esta forma de articulación entre el Estado Nacional y el conjunto de organizaciones públicas y privadas tiene consecuencias no sólo técnicas relacionadas con la distribución de responsabilidades y tareas sino que, además, modifica los modos en que se generan compromisos, adhesiones y consensos.

Por los vasos comunicantes de los que habla Oszlak fluyen todo tipo de recursos (contratos, dinero, contactos y posibilidades futuras) que generan compromisos directos con quienes los proveen. A nadie escapa que estos nuevos modos de articulación tienen fuertes parecidos de familia con las redes clientelares que caracterizan los tradicionales modos de articulación política en los países de la región. Esta sintonía con viejas prácticas nunca deserradas explica, a nuestro entender, la permanencia más allá de los años 90 de una tecnología política basada en la suma de proyectos puntuales.

Esta forma de articulación genera además otros cambios. Por una parte, desplaza el beneficio obtenido del campo de los derechos adquiridos para ubicarlo en el de concesiones derivadas de la condición de excepcionalidad del grupo al que se pertenece. A su vez, el lazo que se construye no está mediado por una legalidad previa que puede ser convocada como fundamento del beneficio obtenido, sino que resulta de la evaluación más o menos arbitraria de una situación que coloca a una parte de la población o de las instituciones en la condición de beneficiarios.

No es nuestro interés hacer un juicio sobre estos modos de articulación. Hay muchos autores que han planteado que la construcción de clientelas no es sólo una forma de manipulación de voluntades políticas, sino que, a su vez, permite la emergencia de lo particular frente a un Estado que, de otra manera, se mantendría en la consideración general de un ciudadano abstracto (Alonso, 2007). Del mismo modo, Chatterjee (2008) considera a estas prácticas como propias de la política de los países periféricos, en contraposición al carácter impuesto de las instituciones modernas y de las modalidades de articulación que estas establecieron.



4. Los reaseguros neocorporativos

La salida de la crisis del año 2001 estuvo acompañada por una relectura del pasado cercano a partir de la cual se le asignó a las políticas de la década del 90 la responsabilidad de la crisis. Se recurrió también al pasado en la búsqueda de un anclaje que permitiera recrear cierta confianza en la acción política. De allí que buena parte de los discursos oficiales y de la producción académica se centrara en la crítica a las políticas neoliberales aplicadas en la década anterior, y se desplegaran esfuerzos para actualizar una lectura de los años 70 con el propósito de recuperar el valor de las “utopías” políticas de aquella época, despojadas de culpa y cargo por los acontecimientos que culminaron con el golpe militar de 1976.

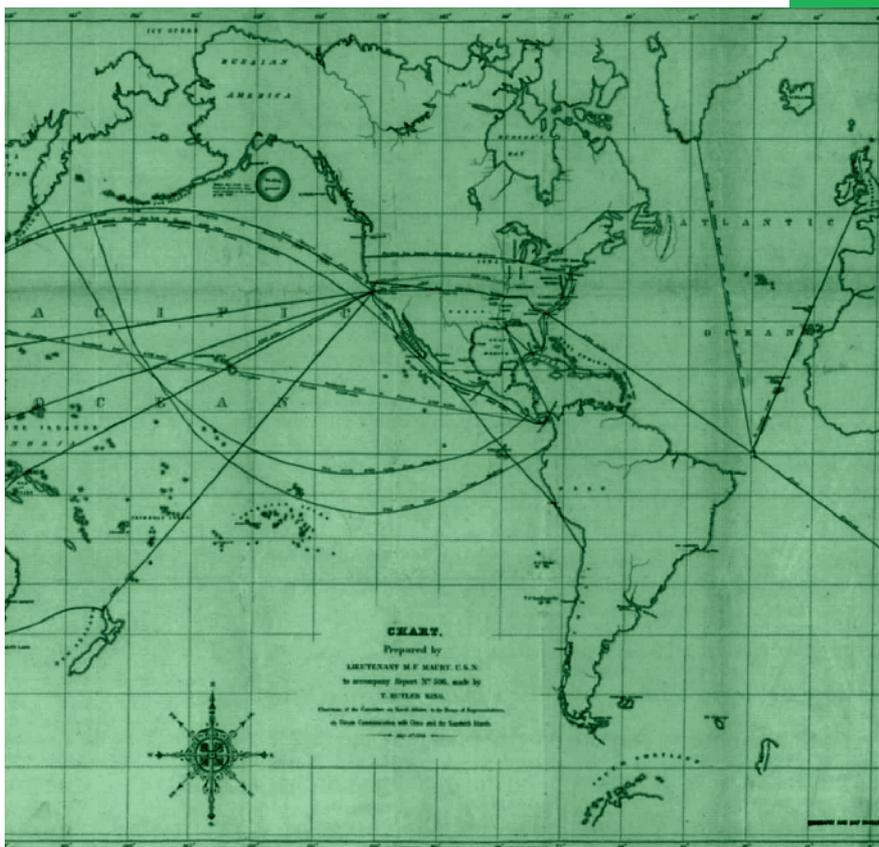
El abandono de la paridad monetaria (1 peso = 1 dólar) operó en favor de la reinstalación de un modelo de crecimiento basado en la ampliación del mercado interno. Junto con la readopción de aquello que había sido diagnosticado como agotado en los años 90 se restablece un sistema de alianzas que caracterizó a la Argentina de la segunda mitad del siglo XX.

En el escenario nacional, la Confederación General del Trabajo (CGT) pasó a ser un pilar importante del gobierno, mientras que en el campo específicamente educativo se procedió a restituir el tejido de alianzas con las corporaciones operantes en el sector. La legislación educativa dictada a partir de la asunción de Néstor Kirchner al poder da cuenta de este propósito.

La Ley Nacional de Educación 26.206, dictada en 2006, instituye siete consejos (seis consultivos y el Consejo Federal de Educación) que, si bien incorporan un espectro muy amplio de actores a la tarea de asesorar las políticas del sector, sólo en el caso de la Asamblea del Consejo Federal se incluyen, con voz pero sin voto, dos representantes de las Comisiones de Educación del Poder Legislativo, uno por la mayoría y otro por la minoría (Artículo 117).

El resto de los Consejos Consultivos (para la formación docente, para la calidad de la educación, de medios de comunicación y los tres consejos —de Políticas Educativas, Económico y Social y de Actualización Curricular— del Consejo Federal de Educación) incorporan representación sindical, gremial, universitaria, de ONG, de la educación privada, de los académicos de la educación, de los diferentes medios de comunicación, de los anunciantes publicitarios, de las autoridades del Consejo Federal y del Ministerio de Educación (Artículos 77, 98, 103 y 119). En muchos de los casos se trata de representaciones corporativas o, cuando se prevén inclusiones a título individual, el que designa es el Poder Ejecutivo sin que participe el Poder Legislativo.

Corresponde recordar que los Consejos Consultivos del Consejo Federal de Educación estaban ya presentes en la Ley Federal de Educación de 1993 (aunque nunca se conformaron), y que la composición de estos consejos tenía las mismas características que las establecidas en la actual



ley. De modo que la apelación a las alianzas corporativas y la ausencia de representaciones —político institucional— es transversal a los dos gobiernos peronistas y da cuenta de una tradición política más propensa a buscar los apoyos necesarios para lograr la gobernabilidad en los acuerdos sectoriales que en los interpartidarios.

En la actual ley hay algunas incorporaciones a destacar, por ejemplo, la presencia del sector privado en el asesoramiento de las políticas educativas en general y, en especial, en aquellas que atañen a la formación docente. Dada la primacía de la Iglesia católica en la prestación de servicios educativos en la Argentina, es posible que ello signifique la inclusión de esta corporación en el proceso de toma de decisiones. Se legaliza, de esta manera, un poder que hasta ahora ha sido de hecho y no de derecho pero, por sobre todo, se incluye a los representantes de la actividad que debe ser regulada en la definición de las reglas de juego.

Del mismo modo en el año 2005 se dictó la ley Nacional de Educación Técnica y Profesional (N° 26.058) con la finalidad de reinstalar el subsistema de educación técnica que había sido reemplazado en la década del 90 por los circuitos de formación profesional que se articulaban con el último año del Polimodal. La ley crea el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción como órgano consultivo (art. 46) que recupera al antiguo Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) creado en la década del 50. Las representaciones en ambos consejos son prácticamente las mismas y como en el caso de la Ley de Educación Nacional carece de representaciones político institucionales².

La imposibilidad de generar políticas de Estado o, lo que es lo mismo, de dar continuidad a las políticas implementadas en un determinado período, resulta de una tradición política con escasas referencias republicanas y fuertes amarras en los acuerdos intersectoriales o corporativos. Se trata de una ingeniería institucional que no genera condiciones para la continuidad de sus políticas sino que obliga a renovar en cada período un sistema de alianzas que permita neutralizar los “potenciales conflictos” sectoriales, siendo estos acuerdos los que posibilitan o no la continuidad de las políticas³. Este hecho no alcanza a explicar una historia educativa plagada de rupturas y discontinuidades, pero sí aporta elementos para avanzar en la comprensión de ese fenómeno.

A modo de cierre

A lo largo del artículo hemos mostrado cómo a partir de la apertura democrática del año 1983 se hicieron opciones que llevaron a una reconversión del aparato burocrático del Estado, de sus modos de intervención en el sector y de articulación con los diferentes niveles del Estado, las instituciones educativas y las organizaciones de la sociedad civil. Se trata de un cambio que reconfigura la estructura de relaciones destinada a generar condiciones para la gobernabilidad del sistema y viabilidad de las políticas diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Esta estructura se construye a través de la combinación y superposición de dos redes. La aportada por la implementación de los proyectos especiales que extienden la capacidad infraestructural del Estado más allá de los límites o alcances de su tradicional cuerpo burocrático, en la medida que incluyen otros actores que son convocados a participar de la tarea de conducción de las acciones educativas. A esta red que es innovadora, y es producto de propuestas recientes para el funcionamiento de la organización estatal, se le superpone una trama de apoyos corporativos destinada a neutralizar el conflicto, en la que se ha sostenido, desde los años 30 en adelante, la gobernabilidad y el orden en nuestro país.

A su vez hemos tratado de mostrar cómo esta nueva configuración del poder en el campo educativo recrea antiguas prácticas clientelares que, por un lado, permiten procesar la particularidad o la especificidad de determinadas situaciones y demandas pero, por el otro, dan lugar a la recreación de prácticas preexistentes de tipo clientelar que propician la necesidad de cultivar las redes de allegamiento político como modo de usufructuar los recursos que proporciona el Estado.

Para finalizar quisiera marcar que el objetivo de democratizar a partir de la instauración de una democracia política sin contaminaciones corporativas y con elementos propios de la democra-

cia directa, con la que el radicalismo se propuso refundar la posibilidad de la democracia en 1983, se transformó en un proyecto de descentralización (que se empezó a gestar en el período radical) del aparato administrativo del Estado y de intervención a partir de proyectos y programas especiales que reincorporaron las tradicionales prácticas y alianzas de la política nacional. Desde esta perspectiva, la propuesta de instalación de una democracia política impulsada en 1983 se articula con las tecnologías de gobierno de la “modernización” de los 90 y ambas son resignificadas a la luz de las tradiciones políticas construidas a lo largo del siglo XX.

Bibliografía

- ALONSO, Guillermo, “Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso Argentino”, en *Revista del Clad - Reforma y Democracia*, N° 37, Caracas, 2007.
- BERTONI, Alicia, *Prediagnóstico del sistema de formación educativa*, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, 1988.
- BRASLAVSKY, Cecilia y TIRAMONTI, Guillermina, *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*, Buenos Aires, FLACSO y Miño y Dávila, 1990.
- CHATTERJEE, Phartha, *La Nación en tiempo heterogéneo*, Buenos Aires, Siglo XXI y CLACSO, 2008.
- DE IPOLA, Emilio, “Veinte años después (Parque Norte: razones del fracaso de un intento inédito de enfrentar la crisis Argentina)”, en NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (comps.), *La historia reciente*, Buenos Aires, Edhasa, 2004.
- DUSSEL, Inés, *El currículum de la escuela media Argentina*, Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires, FLACSO, 1994.
- GALARZA, Daniel, Presentación para el examen de calificación del Doctorado de FLACSO-Argentina, 2010.
- MERKLEN, Denis, *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla, 2005.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, *Informe de la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso*, Buenos Aires, 1984.
- O’DONNELL, Guillermo, *1966-1973. El estado burocrático autoritario: triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1982.
- OSZLAK, Oscar, “El Estado Transversal”, en *Revista Encrucijadas*, Año 1, N° 6, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2001.
- PAVIGLIANITTI, Norma, *Fortalecimiento de los procesos de planificación y toma de decisiones*, PNUD y Ministerio Nacional de Educación, Buenos Aires, 1987.
- TEDESCO, Juan Carlos; BRASLAVSKY, Cecilia y CARCIOFI, Ricardo, *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1882*, Buenos Aires, FLACSO, 1983.

Leyes consultadas

- Ley de Educación Técnico Profesional (N°26.058), Argentina, 2005.
- Ley de Educación Nacional (N°26.206), Argentina, 2006.
- Ley General de Educación (N° 18.437), Uruguay, 2008.

Notas

- ¹ En este año se inició una reforma del nivel secundario para todo el país que es cofinanciada por las jurisdicciones y la nación.
- ² Transcribimos el art. 48 de la actual ley: “El Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción estará in-

tegrado por personalidades de destacada y reconocida actuación en temas de educación técnico profesional, producción y empleo, y en su conformación habrá representantes del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Economía y Producción, del Consejo Federal de Cultura y Educación, de las cámaras empresariales —en particular de la pequeña y mediana empresa—, de las organizaciones de los trabajadores, incluidas las entidades gremiales docentes, las entidades profesionales de técnicos, y de entidades empleadoras que brindan educación técnico profesional de gestión privada. Los miembros serán designados por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, a propuesta de los sectores mencionados, y desempeñarán sus funciones 'ad honorem' y por tiempos limitados."

- ³ En este punto es importante hacer referencia a la legislación uruguaya que incluye permanentemente estas representaciones en el gobierno del sistema educativo. En el caso uruguayo la representación político institucional es central y sólo en los últimos tiempos se han incluido secundariamente la representación de los gremios educativos. (Ley General de Educación N° 18.437, sancionada en el año 2008).

Resumen

Desde el inicio de la democracia hasta el presente hemos asistido a una transformación de las funciones del Estado Nacional en materia educativa, en lo que respecta a su organización burocrática, a las tecnologías de intervención en el campo y, con ello, en los modos de articulación entre sus diferentes niveles y las organizaciones de la sociedad civil, que definen una trama de alianzas y compromisos con las que se pretende sostener la "governabilidad".

La actual configuración del poder en el campo educativo recrea antiguas prácticas clientelares que, por un lado, permiten procesar la particularidad o la especificidad de determinadas situaciones y demandas pero, por el otro, dan lugar a la recreación de prácticas pre-existentes de tipo clientelar que propician la necesidad de cultivar las redes de allegamiento político como modo de usufructuar los recursos que proporciona el Estado.

Palabras clave

Burocracia educativa – Tecnologías de intervención estatal – Redes clientelares – Arreglos neocorporativos

Abstract

Since the democratic opening in Argentina there has been a transformation of National State functions in the educational field, including changes on its bureaucratic organization, its technologies of intervention and, with it, on the articulation ways within different State levels, and between them and civil society organizations, defining a weave of alliances and commitments which pretend to sustain "governability".

As a consequence, the current power configuration of the educational field recreates old clientelar practices that, on one hand, allow to process the particularity of certain situations and social demands but, on the other hand, propitiate the grow of political closeness networks as a privileged way of taking benefit of State resources.

Key words

Educational Bureaucracy – Technologies of State Intervention – Clientelar Networks – Neocorporative arrangements