

Transformaciones en la Administración Educativa en Argentina: Evolución de Roles, Funciones y Perfiles Profesionales en la Gestión Pública

Transformations in Educational Administration: Evolving Roles, Functions, and
Professional Profiles in Public Management

Silvina Ana Santin¹, ssantin@unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes.

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es analizar las transformaciones de la administración educativa desde una perspectiva histórica, revisando los modelos de gestión pública y las configuraciones más recientes, considerando los roles, funciones y perfiles profesionales de los administradores. Para abordar este objetivo, se estudiarán varios aspectos claves. Primero, se explorarán las transformaciones en la Administración Educativa, destacando los cambios significativos que han ocurrido en este ámbito. Luego, se examinarán las modificaciones en los modelos de gestión pública, identificando las nuevas prácticas y enfoques que han emergido en la gestión de la educación. Además, se hará un análisis de la Administración Central de la Educación en el pasado reciente, enfocándose en el perfil de los administradores de la educación. Se estudian cómo estos perfiles han evolucionado con el tiempo y cuáles son las características predominantes. Finalmente, se abordarán los problemas y tensiones que surgen con relación a los perfiles actuales de los administradores de la educación, identificando algunas cuestiones críticas que afectan su desempeño y la eficacia de la administración educativa en general.

Palabras clave: administración educativa, gestión pública, perfiles profesionales.

¹ Licenciada en Educación y Especialista en Gestión y Evaluación de Instituciones Educativas, con estudios de Maestría y Doctorado en políticas y administración de la educación. Actualmente desarrolla su tesis doctoral sobre la gestión y financiamiento de la educación superior. Trabaja como docente en la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de la Patagonia Austral y la Universidad Nacional de La Matanza, tanto en grado como en posgrado. Es autora de numerosos artículos y ponencias en seminarios y congresos, además de participar en proyectos de investigación acreditados. Actualmente, se desempeña como Directora de Generación y Análisis de Información Institucional.

Abstract

The main objective of this article is to analyze the transformations in educational administration from the perspective of public management models and recent configurations, considering the roles, functions, and professional profiles of administrators. To achieve this, several key topics will be explored. First, the transformations in the National Educational Public Administration will be examined, highlighting the significant changes that have taken place in this field. Next, the modifications in public management models will be analyzed, identifying new practices and approaches that have emerged in the management of education. Additionally, a detailed analysis of the Central Administration of Education in the recent past will be conducted, with a focus on the profile of education administrators. This will explore how these profiles have evolved over time and the predominant characteristics today. Finally, the problems and tensions related to the recent profiles of educational administrators will be addressed, identifying critical issues that affect their performance and the overall effectiveness of educational administration.

Keywords: educational administration, public management, professional profiles.

RECEPCIÓN: 01/08/2024 | **ACEPTACIÓN:** 04/12/2024

Introducción

En esta breve presentación buscamos dar cuenta de las transformaciones en la administración educativa a lo largo de la historia, analizando cómo se configuraron los roles, funciones y perfiles de quienes tuvieron a su cargo la administración educativa. Considerar dicho proceso implica, por un lado, reconocer el papel que le ha asignado a la educación el Estado a través de la política pública, y la forma en que esta se ha implementado y cristalizado en el cuerpo de la administración educativa en unidades, áreas, o consolidado a través de espacios más flexibles otrora en programas y proyectos. Por otro lado, también involucra las posiciones que los distintos actores, en este caso específicamente los administradores, jugaron en ese proceso.

En este sentido, para posicionarnos respecto de la cuestión referida, requerimos plantear un recorrido que tenga en cuenta, por lo menos, los siguientes ejes: las transformaciones en la Administración Educativa, desde la etapa fundacional de estructuración del sistema educativo hasta su consolidación en el estado neoliberal; la modificación de los modelos de gestión pública que trae el neoliberalismo mediante el proceso denominado de reforma educativa; y, por último, la situación más reciente de la Administración Central de la Educación del presente siglo.

Al fin de cuentas, como resultado del recorrido por esos ejes, estaremos en condiciones de aproximarnos al perfil de los administradores de la educación y cómo este ha ido variando entre el funcionario, el técnico, el experto, el gerente y la performatividad.

De esta forma se delinearán los cambios sufridos en la administración de la educación, en una línea de tiempo que se organiza en función de las siguientes etapas¹:

- La configuración del sistema educativo argentino, las nuevas articulaciones político - administrativas en el Estado de bienestar hasta su quiebre: administración burocrática y tecnocrática.

- La reconfiguración y reconversión del sistema educativo argentino en el neoliberalismo y en el marco de las reformas de los 90: administración paralela y el poder experto.
- Las transformaciones en la Administración Educativa en el período 2003-2015, en el postneoliberalismo: administración post burocrática.
- Las tendencias privatizadoras y desescolaristas del 2015-2019, en el neoliberalismo tardío: administración de los Ceos.
- El pasado reciente de educación en pandemia y postpandemia, el estado de excepción: administración ampliada.

Transformaciones en la administración educativa en argentina: desde la etapa fundacional y el estado de bienestar hasta su quiebre

Siguiendo con las etapas señaladas, el sistema educativo argentino se origina a fines del siglo XIX con la creación del Estado Nacional, que buscaba organizar la sociedad a través de la secularización de un orden político y social, articulado por una institución clave: la escuela de la modernidad. Este proceso, que comenzó como un proyecto político hacia el final del siglo XIX, se consolidó en los primeros años del siglo XX. Para ello, fue necesaria la conformación de una red institucional que se integrara al aparato estatal, lo cual implicó la formación de un cuerpo administrativo-burocrático. Esto permitió al Estado consolidar un sistema de dominación moderno (Puiggrós, 1990).

El recién formado sistema educativo se organizó en niveles siguiendo el modelo europeoⁱⁱ(2), donde la acción del Estado Nacional fue central en el sostenimiento económico y de recursos, actuando como garante del servicio educativo y definiendo los contenidos a ser transmitidos (Filmus, 1994).

En este contexto, el sistema educativo se constituyó como un sistema de instrucción pública, caracterizado por una organización que sustentaba su dominio en normas mediante un tipo de dominación racional legal, denominado burocracia (Weber, 1997)ⁱⁱⁱ.

Así, los órganos de conducción del sistema se desarrollaron adoptando características propias de la burocracia descritas por Weber: una estructura basada en funcionarios individuales (es decir, una organización “monocrática”) dedicada a cumplir los objetivos propios a sus cargos. Esta estructura seguía una “jerarquía administrativa estricta”, con competencias claramente definidas y reguladas. Los empleados eran contratados mediante un acuerdo laboral basado en la libre elección, sustentado en la “calificación que justificaba su nombramiento”. Percibían un salario fijo, desempeñaban sus funciones como únicas u ocupación principal, y tenían acceso a una carrera profesional con posibilidades de ascenso y progreso conforme a los años de servicio. Además, operaban con total separación de los recursos administrativos, sin apropiarse de sus cargos, y estaban sujetos a una estricta disciplina y supervisión (Weber, 1997).

Puiggrós (1990) concibe el sistema educativo en términos históricos como un modelo hegemónico, centralizado y estatal que se entrelaza con su condición burocrática en términos de “cuadro” o “aparato”, mediante una fuerte estructuración normativa, la construcción de sujetos e instancias de control, su aspiración universal y su naturaleza instituyente.

Lo que proponemos es que la burocracia educativa surgió sincrónicamente con el Estado y el sistema educativo, aunque a diferencia de la temporalidad política, tuvo una duración prolongada. Durante su consolidación, se originaron técnicas de gobierno destinadas a alargar su existencia dentro del sistema educativo. La implementación de formulaciones doctrinarias fue conformando a la burocracia educativa, y se desarrollaron modos de intervención, organización y operación sobre instituciones y actores del sistema educativo en formación. La burocracia educativa producía los objetos de su intervención y era producida por estas intervenciones, definidas en relación con otros actores clave del proceso de estructuración del estado. Para comprender este proceso de conformación de la burocracia educativa, como productora y a la vez como producida por su acción, Giovine (2015) emplea la noción de “gubernamentalidad” acuñada por Foucault^v.

Según Alonso Brá (2008), esta ingeniería social moderna nos permite hablar, de manera estricta, de administración, aparato estatal educativo y su organización como equivalentes.

De esta forma, las primeras "formas de articulación político-administrativas" de la educación se desarrollaron y consolidaron hasta las primeras décadas del siglo XX (Alonso Brá, 2008). Sin embargo, entre mediados de los años 50 y los 70, hubo un cambio estructural significativo con el surgimiento de un nuevo modelo estatal: el estado de bienestar o estado social (García Delgado, 1996; Filmus, 1994). En esta etapa, los sindicatos emergieron como actores políticos y económicos clave, erosionando el esquema anterior de organización del trabajo basado en el contrato. Lo social comenzó a verse como algo diverso y configurado por intereses y perspectivas disímiles, lo cual también afectó la intervención estatal y la configuración de su aparato (García Delgado, 1996).

En ese contexto, el estado y la ley dejaron de ser argumentos excluyentes en la forma de intervención, coexistiendo con nuevas formas de participación directa, como la intervención sindical en la política salarial.

A pesar de que en este periodo se verifica una expansión y diversificación del sistema educativo, la educación seguía considerándose una cuestión esencialmente estatal. No obstante, este carácter estatal comienza a relativizarse con las crecientes demandas sociales que tensionaron las instituciones modernas, y que configurarán el subsistema de enseñanza privada. En efecto, en los años 50, el Estado Nacional comenzó a perder su centralidad como proveedor de educación, y las provincias junto al sector privado se fueron convirtiendo en los agentes más dinámicos del sistema.

Así, Paviglianitti (1988) señala que aquella configuración burocrática persistió más allá de los 50, aunque la hegemonía estatal se fue erosionando con la mayor presencia de la educación privada confesional y la participación más activa de los gobiernos provinciales. Así, la formación del cuerpo de administradores del sistema educativo y la burocracia estatal se caracterizó por su naturaleza política, tanto por las condiciones inherentes a los cargos como por su ubicación en relaciones clientelares o prebendarías (Tedesco, 1982)^v.

Luego, a partir de los 60 hasta los '70, el sistema educativo se caracterizó por su creciente diversificación y complejidad, cuestionando el modelo fundacional a través de una diferenciación interna activa (Alonso Brá, 2008).

Las teorías desarrollistas de los años '60 marcaron una reforma sustancial en el rol estatal debido a la ampliación de los agentes educativos y su función planificadora y reguladora. La falta de articulación horizontal y vertical, junto con políticas educativas erráticas, configuró un conglomerado asistemático de instituciones caracterizado por su desarticulación vertical y diversificación curricular dispersa (Suasnabar, 2005).

Ahora bien, luego durante el gobierno militar, se inició una orientación tecnocrática de la educación en 1966, proponiendo una Reforma Educativa en 1968 que buscaba la eficiencia organizacional y concebía la educación como un instrumento de desarrollo económico (Alonso Brá, 2008). Más tarde con la descentralización iniciada en 1978, se transfirieron las instituciones escolares básicas nacionales a las provincias.

Avanzados los '70, América Latina experimenta dictaduras y políticas neoliberales que, en los '90, se presentaron como estrategias para desmantelar el estado social previo.

El derrotero anterior marca que, durante el extenso periodo que va desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX (cuando se conformó el sistema educativo) hasta la década del '50, la gestión pública de la educación estuvo marcada predominantemente por una gestión del tipo burocrática y mediante diversos estilos de conducción (Paviglianitti, 1988). A los efectos de poder dar cuenta de tal afirmación veamos cómo se configura el gobierno central de la educación.

En este tiempo estudiado se pueden identificar tres grandes perfiles:

- Académicos-intelectuales (por ejemplo Avellaneda, Salonia) en los primeros periodos, con un enfoque en la creación del sistema educativo.
- Burocrático-técnicos (por ejemplo, Adrogué, Mac Kay), quienes priorizaban la eficiencia administrativa y la gestión estructural de la educación.
- Políticos-tecnócratas (ejemplo Ivanissevich, Gelly y Obes), que implementaban políticas alineadas con los regímenes de facto o intereses políticos de los gobiernos.

A continuación, en la tabla se muestra la denominación que asume la dependencia administrativa que compone el gobierno central de la educación a lo largo del período.

Tabla 1.

Denominación de la estructura administrativa del gobierno central de la educación.

Período	Ministerio	Normativa	Ministros	Características
1854-1898	Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública	Constitución Nac. Ley N°80 de 1856, derogada por Ley N° 3727.	Juan María Gutiérrez, Eduardo Costa (1862/68) Nicolás Avellaneda (1868-1873)	Enfoque inicial de consolidación del sistema educativo.
1898-1949	Ministerio de Justicia e Instrucción Pública	Ley N° 3727/1898	José S Salinas (1916-1922) Antonio Sagarna (1923-1928)	Fortalecimiento en la estructura educativa y de expansión del sistema

			Belisario Gache Pirán (1946-1949)	educativo en el contexto de un país en crecimiento.
1949-1956	Ministerio de Educación	Ley N° 13.529	Oscar Ivanissevich, Armando Méndez San Martín, Francisco Marcos Anglada, Atilio Dell'Oro Maini	Se observa un esfuerzo por otorgar más autonomía al área educativa. Figuras como Oscar Ivanissevich fueron claves en la implementación de las políticas educativas durante esta etapa.
1956-1966	Ministerio de Educación y Justicia	Decreto-Ley N°10.351, Ley N° 14.439 (1958)	Carlos Adrogué, Ernesto Acdel Salas y Alberto Mercier, Luis R. Mac Kay, Miguel Sussini, Alberto Rodríguez Galán, Carlos Alconada Aramburú.	Consolidación de los marcos normativos que buscaban abarcar tanto la educación como la justicia bajo una misma estructura institucional.
1966-1969	Secretaría de Estado de Cultura y Educación	Ley N° 16.956	Carlos María Gelly y Obes	Período de reestructuración. En este tiempo, el foco administrativo estuvo en la cultura y la educación.
1969-1971	Ministerio de Cultura y Educación	Ley de Ministerios, N° 18.416	Dardo Pérez Guilhou, José Luis Cantini, Gustavo Malek, Jorge Taiana, Oscar Ivanissevich, Pedro J. Arrighi, Ricardo Pedro Bruera, Juan José Catalán. Juan R. , Llerena Amadeo, Carlos Burundarena, Cayetano Licciardo,	Este fue un momento de cambios importantes, donde se llevaron adelante las políticas de educación en un contexto de fuerte agitación social y política.

Fuente: Paviglinitti (1988).

No obstante, los modos de funcionamiento del Estado, el tipo de burocracia estatal que se construyó y la relación que se estableció con la sociedad política y civil se reflejan en los distintos modelos y estilos educativos, que a su vez definen los tipos de gestión que se desplegaron a lo largo del tiempo. En el primer periodo que va desde los años 50 hasta la recuperación de la democracia en 1983^{vi}, se comenzaron a manifestar diferentes "modelos de gestión", que se pueden identificar en cuatro etapas: el periodo previo al golpe de 1966, marcado por un enfoque predominantemente desarrollista y conductista; de 1966 a 1973, el estilo de gestión y el modelo educativo fueron fuertemente tecnocráticos; de 1973 a 1976, caracterizado por un modelo de "modernización social", coincidiendo con un breve periodo de recuperación democrática. A partir del golpe cívico-militar de 1976, se impuso un modelo de gestión de "congelación política" (Tedesco, 1983)^{vii}.

La burocracia que se desarrolló a lo largo de este periodo presenta varios rasgos sobresalientes, la inestabilidad en las esferas superiores de conducción, la permanencia paralela del núcleo de cuadros medios, un tratamiento diferenciado de cada sector

administrativo, el establecimiento de un disciplinamiento autoritario, y la transferencia de la lógica burocrática al ámbito escolar.

Pero con la implementación de políticas neoliberales en los 90, comienza diversificarse el sistema educativo y consecuentemente el aparato administrativo gana en complejidad crecientes, aunque mantienen ciertos rasgos de la estructuración burocrática previa. Este proceso que comienza lentamente, se va profundizando avanzada la década y progresivamente desarma las formas y reglas preexistentes, construyendo nuevas reglas estatales y educativas, redefiniéndolo profundamente (Alonso Brá, 2008). Sin embargo, la falta de definición respecto de las atribuciones y funciones, tanto del Ministerio Nacional como de las provincias, tras el proceso denominado de “transferencia”, hará que se consoliden las tendencias burocratizantes y autoritarias. Recién entonces será posible pensar una práctica educativa donde lo estatal no será constitutiva y el tipo de gestión, sea esta pública o privada determinará su naturaleza.

Reconfiguración y reconversión del sistema educativo argentino en el neoliberalismo y en el marco de las reformas de los '90

Este tiempo, conforma en términos históricos, políticos y administrativos, una reversión en el sentido de alteración, de las referencias básicas preexistentes que instituye esta etapa de “reforma y ajuste estructural”, sobre los '80^{viii} y los '90. La articulación política administrativa burocrática previa, se irá dislocando previamente en un tiempo donde se pueden distinguir, según Filmus (1994) cuatro grandes etapas:

- el gobierno del Dr. Frondizi con la Ley de presupuesto que habilitaba la transferencia de las escuelas a las provincias bajo la forma de convenios entre el estado nacional y las jurisdicciones.
- el período que abarca desde 1968-1970 donde se seguirían celebrando convenios de transferencia en algunas provincias.
- la transferencia total de las escuelas primarias fue en 1978^{ix},
- la descentralización iniciada en 1991 por el segundo gobierno constitucional luego de la restitución democrática, con la cual se transferirían la totalidad de los colegios medios e institutos terciarios.

El cambio es más profundo e involucra la naturaleza misma de lo estatal y educativo, que se redefine junto a una transformación social (Alonso Brá, 2008). Desde aquí, la educación privada se convierte en un referente clave para las políticas neoliberales y adquiere peso como política internacional.

En los '90, el Ministerio de Educación en Argentina emprende un proceso de modernización que se alinea con la tendencia global de gestión pública moderna (New Public Management/NPM), liderando una reforma educativa que reestructura profundamente su organización, mecanismos de conducción y el perfil profesional de su equipo, disolviendo la estructura burocrática previa. Esto permitió al ministerio impulsar cambios en todo el sistema mediante la Ley Federal de Educación de 1993, generando nuevas articulaciones entre el Estado Nacional, provincias y municipios, y dando lugar a un estilo “híbrido” de gestión educativa. Según Suasnabar (2015), este modelo se manifiesta en cuatro modalidades: ejecución desconcentrada de programas nacionales,

concertación federal mediante el Consejo Federal de Cultura y Educación, cooperación técnico-profesional con provincias, y concertación intergubernamental local para micro-planificación educativa y participación comunitaria.

Este proceso también reconfiguró la administración educativa en Argentina, reemplazando la burocracia racional-legal por una administración centrada en el conocimiento técnico y el saber experto, que se reflejó en varios aspectos (Alonso Brá, 2007): cambios desiguales en los aparatos públicos, problemas en la reestructuración ministerial, rasgos clientelares y burocráticos en provincias, y una administración heterónoma y compleja.

Durante los '90, los funcionarios asumieron un protagonismo inédito en el Estado, con un enfoque técnico y una relación directa con las necesidades sociales, lo que aceleró la transformación estatal y creó "burocracias paralelas". La nueva arquitectura estatal adoptó una estructura horizontal y formas de regulación indirectas, abandonando la racionalidad burocrática-legal por un enfoque basado en intereses sociales específicos (Alonso Brá, 2008). Así, la educación adquirió un nuevo sentido con un discurso experto enfocado en currículum, calidad y evaluación ligada al financiamiento, configurando el modelo de gestión educativa de la época.

Si bien la gestión social no se mencionaba explícitamente en la política de los 90, las transformaciones neoliberales crearon las condiciones para su desarrollo, resignificando lo público y permitiendo la participación de agentes no estatales (Feldfeber, 2003). Aunque no de manera explícita, permitió la diversificación de la naturaleza de lo público y la emergencia del "tercer sector", ligado a corporaciones internacionales y responsabilidades sociales empresariales (Ball, 2003). En el campo educativo, esta resignificación otorgó carácter público a la educación privada, instituyendo la noción de educación pública de gestión privada y configurando otro modelo de gestión para el periodo siguiente.

En este sentido, la burocracia se encontrará atravesada por la inestabilidad política previa le impedirá la generación de espacios de intercambio, la inauguración de procesos de selección negativa del personal por falta de incentivos y una cultura política y organizacional de tipo canibalística conspirará en contra de la productividad a favor de obtener posiciones laborales determinadas^x.

El Decreto Nacional 2476/90 que estableció el Programa de Reforma Administrativa, reflejó los principios de la época al priorizar la eficiencia y la privatización, alineando la administración pública con una lógica económica. Esto llevó a cambios importantes en la estructura organizativa del sistema educativo, como los decretos que modificaron el Ministerio de Cultura y Educación (Decreto 1392/1991^{xi}, 438/92^{xii} y Decreto 2568/1993^{xiii}).

En cuanto a la estructura del Estado, el DNU 435/90 limitó la cantidad de subsecretarías, redujo cargos administrativos y promovió jubilaciones anticipadas. El Decreto 1392/1991 formalizó el Ministerio de Cultura y Educación, mientras que la Ley Federal de Educación de 1993 redistribuyó responsabilidades educativas entre distintos organismos, incluyendo la gestión privada en el ámbito público. Tal como se observa en la Tabla 2, se muestran los organismos que componen la estructura administrativa del gobierno central de la educación.

Tabla 2.
Composición del gobierno central de la educación.

Período	Ministerio	Normativa	Ministros	Dependencias que la componen
1991-1999	Ministerio de Cultura y Educación	Ley N° 23.930	Jorge A. Rodríguez, Susana B. Decibe, Manuel G. García Solá	<ul style="list-style-type: none"> * Consejo Nacional de Educación y Trabajo * Consejo Nacional de Educación Superior * Consejo Federal de Cultura y Educación • Secretaría Técnica y de Coordinación Operativa • Secretaría de Cultura • Secretaría de Programación y Evaluación Educativa • Secretaría de Políticas Universitarias • Instituto Nacional de Educación Tecnológica

Fuente: Elaboración propia, 2024.

Los funcionarios adoptaron un perfil de gerentes o expertos, manejando un conocimiento técnico que se consideraba neutral y carente de "intereses políticos" (Cao, Rey y Duca, 2015). El perfil del administrador en este periodo fue flexible y empresarial, con funciones de gestión y el uso de herramientas de medición y evaluación para supervisar la calidad educativa (Ball, 2003). Sin embargo, surgió una brecha entre los profesionales técnicos a nivel central y los burócratas provinciales, lo que generó una hibridación entre modelos administrativos.

En el nivel central, durante este periodo (1990-1999) pasaron cuatro ministros por el Ministerio de Educación, y la investigación de Rodríguez (2017) ofrece algunas pistas sobre los roles, funciones y perfiles que desempeñaron. El primer ministro de este ciclo fue Antonio F. Salonia, maestro y profesor de Letras, con una destacada trayectoria en el ámbito educativo. Cercano a educadores y colegios católicos, su rol como fundador de la Academia Nacional de Educación en 1984 le otorgó gran visibilidad, aunque este reconocimiento llegó tarde en comparación con otras profesiones. Bajo su gestión se aprobó la ley 24.049, que permitió la transferencia de servicios educativos a las provincias, destacando una orientación ideológica enfocada en el traspaso de responsabilidades sin asegurar los recursos necesarios, afectando la equidad y calidad educativa en varias regiones. En 1991, el presidente Menem restableció el Ministerio de Cultura y Educación, separándolo del Ministerio de Justicia.

El sucesor de Salonia fue Jorge A. Rodríguez, un ingeniero agrónomo con experiencia en la gestión educativa provincial y vinculado a la Iglesia Católica. Bajo su mandato se aprobó la Ley Federal de Educación (N° 24.195) y cedió ante las presiones de la Iglesia en los Contenidos Básicos Comunes (CBC), lo que aumentó la influencia religiosa en la política educativa.

Es de destacar que a mediados de los '90, con el agotamiento de la primera ola de reformas estatales, emergieron ideas que relocalizaron a la sociedad y a los actores sociales como centro de la administración educativa. Estas perspectivas socio-céntricas promovieron un protagonismo más horizontal de los actores sociales (*homo participem*) y argumentaron una segunda ola de reformas que asignaron al Estado el papel de sostener la organización mercantil para minimizar los costos de transacción, en la promoción de un tipo de interacción competente entre el sector público y el sector privado (Cao et al., 2015).

En 1996, Susana Decibe, socióloga y viceministra de Rodríguez, asumió el cargo, siendo la primera mujer en liderar el Ministerio desde 1854. A diferencia de sus predecesores, no tenía vínculos con la Iglesia, generando expectativas de un cambio en las políticas educativas. Su gestión, sin embargo, se centró en implementar las reformas en curso, enfrentándose a dificultades presupuestarias que la llevaron a renunciar en 1999. Pidió un aumento de presupuesto, pero fue rechazado, lo que evidenció las limitaciones en su intento de gestionar técnicamente en un contexto de ajuste económico.

Ya a finales de los '90, el ciclo de convertibilidad económica llegó a su fin, generando una variación en las articulaciones político-administrativas, aunque mantenidas sobre la base de la transformación reformista previa.

El último ministro de este periodo fue Manuel Guillermo García Solá, abogado y ganadero, con un perfil más político que técnico. Su breve gestión se centró en continuar las reformas previas sin grandes cambios, reflejando el agotamiento del ciclo de reformas iniciado por Menem.

En conjunto, los ministros de este período mostraron perfiles variados: mientras Salonia y Rodríguez tenían una clara orientación conservadora y religiosa, Decibe intentó una gestión más técnica y alejada de influencias eclesásticas, aunque se vio limitada por la falta de recursos. García Solá representó una figura de transición con un enfoque pragmático y político. Este periodo también estuvo marcado por la creciente influencia de sectores privados y religiosos en la definición de políticas educativas, sumado a la descentralización y la insuficiencia de recursos, lo que contribuyó a la fragmentación del sistema educativo argentino.

Transformaciones en la administración educativa en el postneoliberalismo entre 2003-2015

Desde 2003^{xiv} hasta la segunda década del siglo XXI, se valoró positivamente la dimensión social y política de la vida pública, otorgando mayor relevancia al estado y sus capacidades, considerando los intereses de los sectores populares. Este período, denominado post-neoliberal, se opuso al marcado signo de desestatización, despoltización y neutralidad ideológica del neoliberalismo previo. Sin embargo, no se restauró el fundamento legal-racional previamente reconfigurado. Según Alonso Brá (2008), este período mantuvo un Estado liviano, poroso, atravesado y legitimado por intereses particulares, denominado post burocrático.

En esta década, la política apuntaba a un bienestar "acéntrico", articulando intereses sociales diversos. Esta etapa post-reforma, influida por la crisis de 2001 y los movimientos sociales, estableció una configuración político-educativa plural. A la par, esta nueva forma de neoliberalismo promovió la participación social, con nuevas modalidades en las políticas socioeducativas (Feldfeber, 2009; Gluz, 2009).

Este contexto propició formas alternativas de organización y gestión educativa, como las escuelas de gestión social, que impulsaban la democratización (Alonso Brá, 2008). El Estado, en busca de legitimidad, apoyó proyectos de distintos agentes, integrando intereses populares y consolidando una estructura post-burocrática en la política educativa. La legislación avanzó con la Ley de Educación Nacional (2006) y otras normativas, garantizando derechos sociales y fortaleciendo la educación pública (Santin y Negro, 2022). Estas políticas promovieron regularidad, financiamiento, y una expansión del sistema educativo estatal.

Este periodo vio una flexibilización y diversificación del sistema educativo, sustentado en programas con financiamiento específico y enfoques del NPM. Además, se institucionalizaron políticas de gobernanza y gestión por resultados, incrementando ministerios y redefiniendo el perfil del funcionario público con un compromiso expeditivo y político (Cao, Rey, Duca, 2015).

Este período estuvo marcado por la gestión de tres ministros con perfiles distintos pero complementarios. Daniel Filmus, sociólogo con enfoque en justicia social, sentó las bases de las reformas educativas, impulsando la Ley de Financiamiento Educativo y la reforma de la Ley de Educación Nacional, que amplió el presupuesto educativo y estableció la obligatoriedad del nivel secundario. Juan Carlos Tedesco, con experiencia internacional en investigación educativa, aportó una visión estratégica y regional a las políticas. Alberto Sileoni, con experiencia en gestión pública, se encargó de implementar y extender estas políticas a nivel nacional, consolidando el enfoque en inclusión y equidad en el sistema educativo argentino durante los gobiernos de Néstor y Cristina Fernández de Kirchner.

Con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el Ministerio de Educación se dividió en dos: el Ministerio de Educación y el de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, liderado por Lino Barañao. Juan Carlos Tedesco, experto en Ciencias de la Educación y con amplia trayectoria en UNESCO, asumió como ministro en 2007, con el objetivo de dar continuidad a las reformas de Filmus. Sin embargo, su mandato fue breve, ya que renunció en 2009 y pasó a liderar una nueva área dentro del Ministerio dependiente de la presidencia, el INFD. Tras su salida, Alberto Sileoni asumió como ministro hasta el final del segundo mandato de Fernández en 2015. Con una sólida experiencia en educación a nivel provincial y nacional, Sileoni se enfocó en políticas de inclusión y equidad, destacándose por la implementación del programa Conectar Igualdad, que distribuyó netbooks en escuelas públicas, y consolidando la educación pública como un derecho fundamental.

Entre las medidas más destacadas estuvieron la ampliación del aparato estatal educativo y la reconfiguración del Ministerio de Educación. El análisis de la estructura administrativa del período kirchnerista revela dos etapas diferenciadas. En 2002, por

Disposición Administrativa 20/02 se aprueba el Organigrama del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología desagregado por despachos (secretaría – subsecretarías y direcciones) así como los objetivos y funciones de cada unidad^{xv}. El DN 357^{xvi} estableció cinco niveles administrativos de alto rango en el Ministerio de Educación^{xvii}. Luego en el año 2003 se aprueba por Resolución N° 234 las aperturas inferiores de Unidades Organizativas dependientes de este ministerio pertenecientes a la Secretaría de educación, a la Secretaría de políticas universitarias y a la Subsecretaría de coordinación administrativa^{xviii}.

Posteriormente, en 2010^{xix} y 2012, el DN 1794 añadió nuevas subsecretarías, elevando el número a siete, lo que evidenció la expansión de las capacidades administrativas del Ministerio. Con relación a la estructura administrativa del ministerio durante este periodo, puede observarse a continuación en la tabla 3, denominación, normativa, funciones y políticas prioritarias^{xx}.

La reorganización del Ministerio de Educación se caracterizó por una rearticulación de áreas temáticas mediante programas con financiamiento específico. Según Santin y Negro (2022), estos programas experimentaron un crecimiento cuantitativo, una mayor generalización y un nivel de formalización comparable al de las unidades burocráticas tradicionales.

En resumen, el período 2003-2015 trajo cambios significativos en las articulaciones político-administrativas de la educación, con una regulación normativa y la restitución de los convenios colectivos de trabajo, y nuevas regulaciones más laxas e indirectas. Hubo una consolidación de un modelo de gestión del tipo weberiano, la adopción de la NGP y la gestión por redes, mostrando un aparato estatal más diversificado en la toma de decisiones. La relación íntima entre los funcionarios y el gobierno, junto con la emergencia de un nuevo perfil de funcionario público, caracterizaron este período, mediante una gestión pública con coordinación, integralidad y territorialización (Cao, et al., 2015).

Tabla 3.
Estructura Administrativa del Gobierno Central Educativo.

Período	Denominación	Normativa	Ministro	Dependencias	Funciones
2002-2007	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Decreto N° 355, Res. 234/2003	N° Graciela M. Giannettasio, Daniel Filmus	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Auditoría Interna • Consejo Federal de Educación • Secretaría Gral. del Consejo Federal de Cultura y Educación • Secretaría de Educación • Secretaría de Políticas Universitarias • Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) • Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva 	<p>Compete al MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la Educación, a la Ciencia, a la Tecnología e Innovación Productiva, de conformidad a lo establecido por las Leyes N° 24.195, 24.521, el Pacto Federal Educativo (Ley N° 24.856) y a las demás Leyes y reglamentaciones vigentes y que se dicten en consecuencia. (decreto 355/2002)</p>
2007-2015	Ministerio de Educación	Decreto 21/2007	Juan Carlos Tedesco, Alberto Sileoni	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Auditoría Interna • Secretaría del Consejo Federal de Educación • Secretaría de Políticas Universitarias • Instituto Nacional de Educación Tecnológica • Secretaría de Educación • Instituto Nacional de Formación Docente • Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria • Dirección Nacional de Gestión Universitaria • Dirección Nacional de Educación Técnica Profesional y Ocupacional • Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas • Dirección Nacional de Gestión Educativa • Dirección Nacional de Planeamiento Educativo • Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa 	<p>Ley de Educación Nacional: el Ministerio de Educación de la Nación (ME) tiene entre sus principales funciones fijar las políticas y estrategias educativas, planificar, ejecutar, supervisar y evaluar políticas, programas y resultados educativos; asistir técnica y financieramente y fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos jurisdiccionales; coordinar y gestionar la cooperación internacional y promover la integración, particularmente con los países del MERCOSUR.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2024

En este período el Ministerio de Educación de Argentina experimentó cambios estructurales profundos que reflejan un enfoque marcadamente distinto al anterior. A diferencia del enfoque que privilegia la eficiencia administrativa en la educación a través de una lógica empresarial, desde 2003, el Estado retomó un rol central en la educación, con un enfoque en inclusión y justicia social. Para ello el Ministerio se reestructuró para incluir áreas que atendieran temas emergentes, como políticas socioeducativas, igualdad de oportunidades y expansión de la infraestructura escolar. El número de subsecretarías y direcciones aumentó, incluyendo entidades como la Secretaría de Políticas Universitarias y el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

Tendencias privatizadoras y desescolaristas del 2015-2019, en el neoliberalismo tardío

Ahora bien, a finales de 2015, se inicia un nuevo ciclo político orientado a revertir el perfil del Estado adoptado por el gobierno anterior. Este cambio marcó una tendencia similar en la mayoría de los países de la región, aunque con variantes en las formas de acceso al poder estatal por parte de sus dirigentes. En el caso argentino, la asunción de la Alianza Cambiemos representa la primera vez que “una fuerza orgánica de derecha llega al poder ejecutivo a través del voto popular” (Astarita, 2018, p. 61).

El nuevo gobierno redefinió su gestión pública, distanciándose de la década previa mediante un enfoque alineado con la Reforma del Estado de los 90, bajo principios de ajuste fiscal y reducción del gasto público (Quevedo, 2018).

Este proceso puede leerse como una "modernización de ruptura", según García Delgado (1996), dado que se manifestó mediante cambios que promovían el mercado como el principal regulador social, debilitando las formas tradicionales de intervención estatal.

Durante el macrismo, se buscó desarticular el modelo de gestión estatal anterior, consolidando un ideario burocrático con políticas de ajuste y desfinanciamiento educativo que afectaron el sistema. No obstante, la administración educativa se adaptó y reconfiguró según el contexto (Feldfeber et al., 2018). Este proceso, descrito por García Delgado y Gardin (2017) como "neoliberalismo tardío", priorizó lógicas de mercado, legitimadas por una visión del Estado como ineficiente, que impulsaba la "transparencia y participación privada" en la gestión pública.

La administración educativa en este período integró “cuadros empresariales y ONGs en roles clave” (Delgado et al., 2018, p. 21), mientras que el gabinete de Cambiemos, con perfil empresarial, orientó la agenda y políticas del gobierno.

En educación, se enfatizó la evaluación como criterio presupuestario, fortaleciendo áreas de “Mejoramiento de Calidad” mientras se ajustaban fondos de programas socioeducativos (Feldfeber et al., 2018, p.31). El discurso oficial promueve valores meritocráticos y de emprendedurismo, asociando el progreso individual y colectivo al esfuerzo para superar los desafíos heredados. A su vez, el impacto de nuevas tecnologías y medios en la educación fomenta valores como la competencia y el consumismo, con grandes corporaciones tecnológicas beneficiándose de la comercialización de big data (Feldfeber et al., 2018).

Además, se promovió el “marketing y el autoaprendizaje”, alentando al individuo a asumir su éxito laboral y movilidad social (Stoppani et al., 2017, p. 25).

Este período combina continuidades y rupturas con modelos previos de gestión educativa. Persisten leyes fundamentales como la LEN, LETP y LFE, aunque la gobernanza se orienta hacia decisiones ejecutivas y el uso frecuente de Decretos de Necesidad y Urgencia (Gluz & Feldfeber, 2021). La administración educativa de Cambiemos (2015-2019) retoma elementos de los años 90, como la política de

evaluación. Instrumentos como "Aprender" y "Enseñar", junto a las pruebas PISA, refuerzan la regulación y el control en educación.

Los funcionarios de este periodo provienen de "carreras de la tercera vía", con perfiles híbridos entre lo social y empresarial, dando lugar a una nueva élite de "homo corporativo" enfocada en eficiencia y control competitivo, y con presencia de CEOs del ámbito privado (Ball, 2011; Cao et al., 2008).

En el área educativa, aunque en menor medida, proveedores privados buscan influencia creando redes de escuelas y promoviendo modelos de "liderazgo" educativo. Estas iniciativas buscan transformar el sistema público en un mercado, desplazando funciones estatales (Ball, 2011).

Este período puede dividirse en dos etapas. La primera se inicia con la definición de competencias del Ministerio de Educación y Deportes, según la Ley de Ministerios (Decreto 13/2015, art. 23)^{xxi}, que asigna al ministerio funciones de financiación, evaluación, regulación y ejecución. Durante esta etapa, prevalecen las políticas de regulación y ejecución directa, con menor énfasis en la financiación. Estas intervenciones reflejan un intento de transformación paradigmática que busca reducir la influencia de las jurisdicciones subnacionales.

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), los ministros de Educación Esteban Bullrich y Alejandro Finocchiaro representaron la orientación del gobierno hacia la modernización del sistema educativo, priorizando la eficiencia y la competitividad. Esteban Bullrich, licenciado en Sistemas, asumió el cargo en 2015 con un perfil técnico y gerencial. Proveniente de su rol previo como ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, Bullrich impulsó reformas centradas en la incorporación de tecnologías y la infraestructura educativa, y promovió evaluaciones de desempeño docente y habilidades digitales. Su gestión incluyó el Plan Maestro, con metas como extender la jornada escolar y fortalecer la educación técnica, y la Prueba Aprender, una evaluación nacional del desempeño estudiantil. En 2017, Bullrich dejó su cargo para postularse al Senado, y Alejandro Finocchiaro, abogado y exdirector general de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, asumió como ministro. Finocchiaro continuó la línea de modernización del sistema educativo hasta el final del mandato de Macri en 2019.

En cuanto al organigrama del período 2015-2019 introduce cambios significativos. Mediante el DNU 57/2016^{xxii}, se establece una nueva estructura orgánica en el Ministerio de Educación, que incluye nuevas secretarías como la de Evaluación Educativa, Innovación y Calidad Educativa, Gestión Educativa, Políticas Universitarias y el Consejo Federal de Educación. Este reordenamiento permite la incorporación de CEOs y ONGs, que facilitan una gestión vinculada al control y la regulación educativa. Este fenómeno se conoce como "puerta giratoria", donde altos ejecutivos del sector privado ocupan cargos públicos y viceversa (Canelo y Castellani, 2018).

Áreas relevantes del organigrama de este período incluyen:

- Secretaría de Políticas Universitarias
- Secretaría de Gestión Educativa
- Secretaría de Innovación y Calidad Educativa
- Secretaría de Evaluación Educativa

- Instituto Nacional de Educación Tecnológica
- Instituto Nacional de Formación Docente
- Polo Tecnológico Constituyente S.A
- Secretaría de Deportes, Educación Física y Recreación.

En resumen, la administración educativa durante el Macrismo incorpora principios del neoliberalismo actualizados, en sus argumentos se busca una eficiencia mayor y promoviendo la calidad a través de prácticas del sector privado (Miranda y Salto, 2015, p. 278). La deslegitimación de lo público y la incorporación de lógicas mercantiles caracterizan este periodo, y afectan diversas esferas de la regulación estatal, incluyendo la administración educativa.

Administración educativa en el pasado reciente: educación en pandemia y postpandemia

Ahora bien, en un tiempo de excepción, en el que sufrimos una crisis sanitaria sin precedentes, la situación sobre la Administración Central de la Educación, asume otras transformaciones. Los rasgos más destacados del gobierno central de la educación en el pasado reciente, incluyen la inestabilidad en las esferas superiores de la conducción, con un alto nivel de rotación y permanencia de aproximadamente dos a dos años y medio en los altos cuadros, y la permanencia del núcleo de cuadros medios, quienes generalmente provienen del resto del sistema. La renovación de los cuadros políticos genera cierta inestabilidad en la ejecución de las políticas (Isuani, 2022). También es característico un perfil híbrido de los funcionarios, con un alto grado de calificación profesional, pero sin contar con experiencia o proximidad con la cultura escolar, aunque sí con relaciones íntimas con el gobierno de turno y experiencia en la "rosca política" (Veleda, 2023). Estos funcionarios suelen rodearse de un equipo con saber experto y técnico, predominando saberes administrativos y pedagógicos, conformando una "mesa chica" para la toma de decisiones. Los cuadros políticos que acompañan al ministro no necesariamente son elegidos por él, sino que se constituyen por acuerdos políticos diversos (Veleda, 2023). Poseen capacidades blandas que les permiten mayor articulación en sus acciones con otras esferas de la acción estatal y con otros actores sociales interesados.

Todo esto ha generado diferentes articulaciones entre los procesos societales y los cambios en el sistema educativo, influyendo en la conformación y dinámicas del campo de la administración de la educación en Argentina.

En muchos casos, las propuestas de cambio han tensionado el sistema de manera contradictoria, presentándose a veces como una verdadera contrarreforma comparada con la década previa.

Durante este tiempo el gobierno central de la educación ha mostrado ciertos rasgos distintivos. La administración educativa adquiere un nuevo estilo de gestión que se caracteriza por su "hibridación", adoptando una combinación entre líneas verticales y horizontales. La regulación es más indirecta, basada en incentivos, y las relaciones entre las distintas unidades (gubernamentales, público-privadas y no gubernamentales) son más híbridas, con concertación entre diferentes actores de gobierno.

Durante el período 2020-2023, bajo el gobierno de Alberto Fernández, Nicolás Trotta y Jaime Perczyk lideraron el Ministerio de Educación en un contexto marcado por la pandemia de COVID-19, que impactó profundamente el sistema educativo. Nicolás Trotta, abogado con formación en Ciencias Políticas y Sociología, asumió en 2020 y enfrentó el desafío de adaptar el sistema a la educación a distancia cuando se suspendieron las clases presenciales en marzo. Durante su gestión, lanzó el programa "Seguimos Educando" para garantizar la continuidad pedagógica a través de medios digitales, radiales y televisivos, y priorizó la reducción de la brecha digital mediante la distribución de dispositivos tecnológicos y conectividad para sectores vulnerables. También lideró la planificación para una reapertura progresiva de las escuelas, desarrollando protocolos sanitarios que permitieran el regreso seguro a clases presenciales.

En septiembre de 2021, tras críticas por la demora en el retorno a clases presenciales y la gestión de la educación a distancia, Nicolás Trotta fue reemplazado por Jaime Perczyk como ministro de Educación. Perczyk, profesor y licenciado en Educación Física, tenía experiencia en la administración educativa, habiendo sido secretario de Políticas Universitarias y rector de la Universidad Nacional de Hurlingham. Durante su gestión (2021-2023), se enfocó en el regreso seguro a la presencialidad, en la recuperación de contenidos y en ampliar la jornada escolar en primaria para fortalecer aprendizajes en Lengua y Matemática. También reactivó el programa Conectar Igualdad, distribuyendo *netbooks* para reducir la brecha digital, y trabajó en mejorar la educación técnica, la infraestructura escolar y la articulación entre secundaria, formación técnica y empleo. Además, continuó impulsando el acceso y la calidad en la educación universitaria.

La burocracia ha sido desafiada por estas reformas centradas en la gestión, pero el contexto posterior a la pandemia ha agregado nuevas particularidades. Entre ellas, destaca el perfil de los funcionarios, que se caracterizan por su conocimiento técnico y administrativo, formación política y lealtad al poder, y experiencia previa en la administración pública. Sin embargo, sus trayectorias suelen ser inestables, lo que impide el desarrollo de un liderazgo duradero en la gestión pública y dificulta el logro de objetivos sostenibles a largo plazo (Isuani, 2022).

Según lo señalado, el último periodo en estudio, aquel que tuvo lugar en la crisis sanitaria, refleja la adopción de una serie de políticas cruzadas para el aparato estatal, incluyendo elementos de la Nueva Gestión Pública (por resultados, planeamiento estratégico situacional y evaluación), nuevos estilos de gobernanza (gestión por redes), la concertación interministerial y con agencias, y la gestión de la sociedad del conocimiento (TICs) (Blutman, 2023). De hecho, se reconoce una serie de políticas en las que las fronteras de la burocracia pública se desdibujan y entremezclan con el fin de llevar la política al territorio, construyendo y reconstruyendo espacios, territorios y prácticas de gestión. Esto se denomina en la literatura como burocracia ampliada (Inda, 2023).

En este sentido, la burocracia ya venía siendo interpelada por las mencionadas reformas, que ponían el acento en la modalidad de gestión, pero el contexto post

pandemia se encuentra atravesado por una serie de cuestiones. Entre otras, se destacan algunas que caracterizan los rasgos de identidad de los funcionarios:

- En relación con los conocimientos, se caracterizan por poseer saberes técnicos, experticia profesional y conocimientos administrativos de tipo burocrático.
- En términos de los canales y vehículos de reclutamiento y acceso al poder, se trata de personalidades con formación política, de confianza y lealtad personal con el poder político, con complejos circuitos formativos y académicos, y con experiencias previas en la administración pública y la burocracia estatal educativa.
- En relación con la experiencia, participan en gestión pública, social o privada.
- En cuanto a las trayectorias, estas son inestables, con altos niveles de volatilidad, lo que impide contar con un liderazgo profesional duradero en el ejercicio de la función pública, la imposibilidad de hacer frente a los resultados y la falta de coherencia al no comprometer objetivos sustentables en el tiempo (Isuani, 2022).

Como resultado del alto grado de discrecionalidad con que los cargos de alta administración educativa acceden al poder, Isuani afirma que esto no necesariamente conforma en sí mismo una excusa de mal desempeño, así como la meritocracia no implica directamente un mejor desempeño. Sin embargo, según el autor, este tipo de nombramientos amenaza seriamente dos condiciones esenciales, que atentan contra la eficacia y transparencia: la igualdad de oportunidades y la idoneidad.

Mientras la ausencia de la primera genera condiciones para la preservación de privilegios y la discriminación en el acceso a los puestos en el Estado, la vulneración de la segunda aporta elementos para profundizar la falta de efectividad de la actividad estatal. (Isuani, 2022, p.128)

Problemas, y tensiones con relación a los perfiles, roles y funciones de los funcionarios del nivel central de la educación.

Durante el tiempo estudiado, se han identificado las principales premisas de los paradigmas que más influencia ejercieron en la organización y reforma estatal. Por casi cien años primó un modelo jerárquico, vertical burocrático, y monocrático que durante los años 90 se quiebra definitivamente. Estos cambios han generado diferentes formas de articulación entre los procesos sociales y las transformaciones del sistema educativo, influyendo en la configuración y dinámica del campo de la administración educativa en Argentina. En ocasiones, las propuestas de cambio han tensionado el sistema de manera contradictoria, presentándose como una contrarreforma en comparación con la década anterior.

Junto al proceso de modernización que enfrenta el Ministerio de Educación con la introducción de nuevas técnicas de gestión pública se pone a jugar un reordenamiento de su estructura interna y de los mecanismos de conducción, además de un cambio en el perfil profesional de los elencos gubernamentales (Isuani et al., 2018).

Estos cambios desarrollaron una nueva arquitectura institucional que permitió al ministerio nacional impulsar los cambios desde el centro a la base del sistema que aún perduran. Surgieron nuevas articulaciones entre el Estado Nacional, los estados provinciales y las municipalidades, caracterizadas por un estilo "híbrido" de gestión educativa. La administración central de la educación adoptó ciertas características:

- ✓ Una forma que combina la línea vertical con la horizontal, quebrando la línea vertical, sectorial o jurisdiccional anterior.
- ✓ Regulación indirecta a través de estímulos.
- ✓ Relaciones híbridas entre unidades (niveles de gobierno, sectores público-privados y otros sectores no gubernamentales) y concertación de actores de diferentes niveles de gobierno.
- ✓ Una noción de evaluación asociada a la mejora de la calidad de la educación y la equidad en la asignación de recursos y financiamiento.
- ✓ Una noción de administración educativa en términos de gestión.

La modernización que tuvo lugar a finales del siglo XX tendió a disolver la esfera burocrática moderna anterior, construida sobre un sentido racional-legal del orden a partir de la acción del Estado. Este cambio otorgó un lugar central al papel del conocimiento como experticia técnica. En la actualidad, esta característica prototípica del funcionario de los '90 se combina con la participación y protagonismo de actores de otros sectores sociales, el reclutamiento de funcionarios públicos afines al poder político partidario, las burocracias paralelas y el establecimiento de nuevas redes y relaciones interpersonales (Sabatto, 2023).

Respecto de todo lo estudiado y desde una perspectiva histórica, la administración educativa en Argentina ha evolucionado desde un modelo burocrático centralizado a uno más complejo y flexible, influido por principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) y, más recientemente, por enfoques híbridos que combinan regulaciones verticales con horizontalidad y gestión por redes. Las transformaciones más significativas se pueden resumir en la siguiente Tabla 4.

Tabla 4.
Transformaciones de la administración educativa.

Tiempo Histórico	Modelos de Gestión Pública	Enfoques Emergentes en la Gestión Educativa	Perfil de los Administradores	Características Predominantes	Problemas y Tensiones
Mediados del siglo XIX hasta 1983.	Modelo jerárquico, burocrático, vertical y monocrático.	Centralización del control y decisiones administrativas; énfasis en la legalidad.	Funcionarios con formación burocrática, escasa especialización técnica.	Estructuras centralizadas, administración jerárquica, roles rígidos.	Inflexibilidad, falta de adaptación a cambios sociales y educativos.

Década de 1990 (Reformas Neoliberales).	Nueva Gestión Pública (NGP): descentralización, privatización, eficiencia basada en resultados.	Gestión (NGP): involucramiento del sector privado en la gestión.	Modernización del Estado; mayor involucramiento del sector privado en la gestión.	Funcionarios tecnócratas con formación técnica, vínculos con el poder político.	Descentralización, introducción de incentivos, contratación de consultores.	Conflictos entre actores educativos por pérdida de autonomía y recursos, fragmentación administrativa.
2003-2015 (Ciclo Post-Reforma).	Gestión híbrida: combinación de líneas verticales y horizontales.	Mayor concertación interministerial, enfoque en calidad educativa y equidad.	Mayor concertación interministerial, enfoque en calidad educativa y equidad.	Gestores con alta calificación técnica y experiencia en políticas públicas.	Articulación entre niveles de gobierno, énfasis en la transparencia y resultados.	Desigualdad en la distribución de recursos, tensiones por la implementación de políticas centralizadas.
2015-2019 (Gobierno de Macri).	Neoliberalismo renovado: Modernización del Estado, eficiencia y reducción del gasto público.	Enfoque en la "modernización" del Estado, transparencia, y medición de resultados.	Enfoque en la "modernización" del Estado, transparencia, y medición de resultados.	Administradores orientados a la eficiencia, técnicos con formación en gestión pública y privada.	Énfasis en la rendición de cuentas, uso de TIC, meritocracia y evaluación.	Tensiones por la pérdida de autonomía de universitaria, reducción presupuestaria, centralización.
Pandemia y Postpandemia (2020-2023)	Gestión por redes, hibridación de modelos verticales y horizontales.	Uso de TICs, educación a distancia, enfoque en equidad digital, recuperación pedagógica.	Uso de TICs, educación a distancia, enfoque en equidad digital, recuperación pedagógica.	Administradores con saberes técnicos y administrativos, experiencia en gestión pública.	Alta rotación de cuadros superiores, predominio de equipos técnicos, articulación con otros actores sociales.	Inestabilidad en las trayectorias, lealtades político-partidarias, dificultad para sostener reformas a largo plazo.

Fuente: Elaboración propia, 2024

Desde los 90 hasta ahora, han surgido tendencias emergentes en la administración de la educación en cuatro aspectos: alta rotación de cuadros superiores y post-burocracia, reestructuración del ministerio como un conjunto heterogéneo, permanencia de rasgos clientelares y de lealtad político-partidaria, y creación de áreas, agencias y unidades por temas o problemas. Todo esto configura una nueva arquitectura estatal que abandona la racionalidad racional legal como forma de su fundamento material, histórico y sustantivo de la administración educativa para reemplazarla por nuevas formas.

Bibliografía

- Alonso Brá, M. (2007). *Burocracia y post-burocracia: un examen de la política y administración educativa nacional*. V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad Facultad de Ciencias Económicas –UBA/CEDES.
- Alonso Brá, M. (2008). La política y la administración educativa en nuevos tiempos. *RBPAE*, 24 (3), 407-433.
- Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En García Delgado, D; Ruiz del Ferrer, C y De Anchorena (Comp.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación del neoliberalismo tardío*. (pp. 61-90). CABA, Argentina: FLACSO.

- Ball, S. J. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. En: *Revista Educación y Pedagogía*. Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, 15(36), 87 - 104.
- Blutman G. y Cao H. (2023). *Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Instituto Nacional de la Administración Pública. INAP.
- Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990). *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2018). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación N 1. Observatorio de las Elites Argentinas. IDAES-UNSAM.
- Cao, H., Rey M. y Laguado Duca A. (2015). *Estado en Cuestión*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Feldfeber, M. (2003). *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal?* Buenos Aires, Argentina: Novedades Educativas.
- Feldfeber, M. (Comp.) (2009). *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires, Argentina: Aique- UBA.
- Feldfeber, M., Puiggros, A., Robertson, S. y Duhalde M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina – CTERA.
- Filmus, D. (1994). *Estado Sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos*. Troquel.
- Foucault, M. (1991). La gubernamentalidad. In Castel, R., Danzelot, J., Foucault, M., Gaudemar, J. P. de, Grignon, C. y Muel, F. *Espacios de poder* (pp. 9-26). Traducción de Julia Varela e Fernando Álvarez-Uría. Madrid, España: La Piqueta.
- García Delgado, D. (1996). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO. Grupo Editorial Norma S.A.
- García Delgado, D. (2018). Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites En García Delgado, D; Ruiz del Ferrer, C y De Anchorena (Comp.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación del neoliberalismo tardío* (pp. 27-46). FLACSO.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrer, C. y De Anchorena, B. (Comp.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación del neoliberalismo tardío*. Bs. As., Argentina: FLACSO. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Flacso-Elites-y-captura-del-Estado.pdf>
- García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Gentili, P., Saforcada F., Gluz N., Imen, P. y Stubrin, F. (2010). *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Biblioteca virtual.
- Giovine, R. (2015). *El arte de gobernar el sistema educativo: discursos de Estado y redes de integración socioeducativas*. Bernal, Argentina: UNQ.

- Gluz, N. (2009). Las relaciones nación-provincias en las políticas educativas de los 90: Tensiones entre la equidad, el federalismo y los imperativos de la reforma. *Revista EECO*, 1 (27) 99-120.
- 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* (pp-185-198). CEA. Universidad Nacional de Córdoba.
- Inda, G. (Comp.). (2023). *El Estado y sus burocracias. Discusiones teóricas y avances de investigación*. Buenos Aires, Argentina: Teseo Press.
- Isuani F. (Comp.) (2022). *Estudios sobre capacidades burocrática*. Buenos Aires, Argentina: Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Isuani F, Pereyra E., Serafinoff V. (2018). Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente. *GIGAPP Estudios Working Papers*, (105), 526-547.
- Oszlak, O. (Comp.) (1984). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Legarralde, M. (2008). *La formación de la burocracia educativa en la Argentina: los inspectores nacionales y el proceso de escolarización, 1871-1910*. [Tesis de Maestría]. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Miranda, E; Salto, D. (2015). Dinámicas público-privadas en el posgrado en Argentina: redefiniciones de las tradicionales fronteras en la educación superior. En Peroni, V. (Coord.) *Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação* (pp. 276-295). São Leopoldo: Oikos.
- Paviglianiti, N. (1988). Diagnóstico de la Administración Central de la Educación. MEJ. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa.
- Puiggrós, A. (1990). *Sujetos, Disciplina y Curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Argentina: Galerna.
- Quevedo, L. A. (2018). Claves para volver a pensar nuestra región, en García Delgado, D; Ruiz del Ferrer, C y De Anchorena (Comp.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación del neoliberalismo tardío* (pp. 9-14.). Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Santin, S. A., & Negro, E. (2022). Rupturas y persistencias en la gestión educativa: preguntas abiertas sobre un modelo para armar: Array. *Espacios en Blanco*, 1 (33), 185–197. <https://doi.org/10.37177/UNICEN/EB33-351>
- Santos, Boaventura de Souza (2006). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires Argentina: CLACSO. Biblioteca Virtual.
- Senén de González, S. y Arango, A. (1997). La descentralización educativa. ¿Política fiscal o política educativa?, En O. Oszlak (Comp). *Estado y Sociedad las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires Argentina: Colección CEA/CBC. Oficina de Publicaciones del CBC.
- Stoppani, N., Baich, A. y Santos, J. (2017). Política educativa y neoliberalismo: el rol del estado, la lógica mercantil y la construcción de subjetividades durante el macrismo en Argentina. *Revista pedagógica*, 19 (42), 8-33.
- Suasnabar, C. (2005). Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas: las políticas universitarias en el gobierno de Kirchner en Temas y Debates,

- Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, 9, (10). Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Sabatto, D. (2023). Políticas de profesionalización y regularización del empleo público. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(121). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/369>
- Tedesco, J.C. (1983). *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1982*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Veleda, C. (2023). *La cocina de la política educativa*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Weber, M. (1997). *Economía y Sociedad*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.

Notas

- ⁱ Esta periodización atiende los tipos de estado descritos por García Delgado en sendas producciones (1996, 2018, 2020).
- ⁱⁱ La formación del sistema educativo puede plantearse en tres momentos o etapas:
- a) Etapa de estructuración (1884 -1899) en la que tomaron entidad los distintos órganos de consulta sobre temas específicos y se pusieron en función distintas modalidades del sistema como la educación de adultos, las escuelas militares y otras.
- b) Etapa de expansión (1899-1908) en la que se buscó abarcar a toda la población en la cobertura del sistema de instrucción pública.
- c) Etapa de consolidación (1908-1916) caracterizada por la expansión del sistema administrativo y de control de las prácticas del sistema, donde se produjeron adecuaciones en los reglamentos con el objeto de discriminar acciones específicas de cada organismo. (Legarralde, 2008:24). Ver en el texto “La formación de la burocracia educativa en la argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871-1910)”.
- ⁱⁱⁱ “(...) El tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático” (Weber, 1992-1997: 176).
- ^{iv} La gubernamentalidad alude a un proceso de gubernamentalización del Estado, como tecnología de gobierno, en este caso como forma de dominación burocrática y como forma de regulación y control (Véase al respecto Foucault, M. La gubernamentalidad. In: CASTEL, R. et al. Espacios de poder. Tradução de Julia Varela e Fernando Álvarez-Uría. Madrid: La Piqueta, 1991. pp. 9-26.).
- ^v Por ejemplo, “Los puestos de la administración pública eran también, por lo regular, puestos políticos, ya sea por la función misma para la cual se creaban, o por el mecanismo utilizado para conseguirlo: el ‘favor’, la gratificación por el voto, etc.” (Tedesco, J.C., 1982, p.74).
- ^{vi} El período de recuperación democrática que inicia en el 83 marca un cambio de rumbo en la política, sin embargo, más allá de la restitución del funcionamiento de las instituciones democráticas, y si bien el sistema educativo comenzó a avanzar hacia una serie de cambios profundos que buscaron restablecer valores democráticos y derechos civiles, en este contexto, la administración de la educación no se caracterizó por sufrir variaciones. De todas formas, es significativo que el retorno a la democracia trajo en consecuencia la revisión de los contenidos curriculares, orientándolos hacia la promoción de valores democráticos, derechos humanos. A las universidades les permitió recuperar la autonomía perdida, tanto en el ámbito académico como administrativo, lo cual fue fundamental para restablecer el rol de las universidades como espacios de pensamiento crítico y desarrollo científico. Así, el fortalecimiento de las instituciones educativas y el acceso igualitario a la educación fueron objetivos centrales.

vii Ver Tedesco, Juan Carlos. *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1982*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO, 1983.

viii Aunque el periodo que inicia en 1983 con la restauración de los procesos democráticos en la Argentina en verdad experimenta modificaciones importantes para adecuarse a las necesidades del país en su transición democrática. El reciente creado Ministerio de Educación y Justicia de Argentina, regulado por la Ley de Ministerios, a través de la Ley N°23.023, modifica algunas funciones asignadas al ministro, estableciendo competencias amplias, aunque en muchos casos ambiguas, como la gestión de la educación pública, supervisión del sector privado, administración de becas y deserción escolar. El Ministerio reorganizó su estructura entre 1983 y 1987, dividiendo su gestión en varias Secretarías y Subsecretarías, entre ellas las de Educación, Ciencia y Técnica, y Cultura. Esta reestructuración buscaba optimizar la administración y lograr una mayor autonomía en ciertas áreas estratégicas, como la alfabetización y la educación permanente, creada mediante la Comisión Nacional de Alfabetización.

ix Durante la transición del periodo de facto al periodo democrático en Argentina, el Ministerio de Educación y Justicia introdujo cambios significativos que contrastaron con la organización y las orientaciones previas. En efecto, el Estado se limitaba en varias funciones bajo el principio de subsidiariedad, transfiriendo responsabilidades al sector privado. Con el regreso democrático, se revocó esta disposición, permitiendo al Ministerio una función más activa y directa en la educación y la justicia. Aunque este principio volverá en 1991. El ministerio de Educación y Justicia en 1983 buscará fortalecer la coordinación interjurisdiccional e interinstitucional para armonizar las políticas educativas en distintos niveles, incluyendo el universitario. Impulsa la investigación científica y el desarrollo tecnológico como parte fundamental de la educación, y propone políticas culturales que promovieran la identidad nacional y la participación ciudadana en la vida cultural. La Secretaría de Justicia, integrada dentro del Ministerio, debía velar por la justicia educativa y las relaciones entre el Estado y la comunidad educativa, fortaleciendo la vinculación con asociaciones de docentes y estudiantes (Paviglianitti, 1988).

x Puede ampliarse en el texto de Braslavsky y Tiramonti (1990) "Conducción educativa y calidad de la enseñanza media".

xi Establece la estructura del Ministerio. Puede consultarse en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1392-1991-17170>

xii DNU N°438 (12/03/1992) sustituye el texto ordenado de la ley de ministerios aprobado por Decreto N°132 del 10-12. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8476/norma.htm>

xiii Se aprueba la estructura organizativa del ministerio de cultura y educación, sustituyendo el DEC. 1691/91 y sus modificatorios según texto del DEC.506/93. Puede consultarse en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2568-1993-17480>

xiv El período que abarca desde 1999- hasta el 2003 no es estudiado debido a que la agenda educativa en Argentina estuvo marcada por una serie de desafíos derivados de la crisis económica y social que afectó al país, así como por un contexto de transición política que obligó a revisar las reformas y políticas previas. La grave crisis económica de 2001 trajo fuertes recortes presupuestarios, afectando tanto la infraestructura educativa como los salarios docentes y los recursos disponibles en las escuelas. Esto generó un deterioro en la calidad educativa y mayores niveles de deserción escolar. La transferencia de competencias a las provincias, iniciada en los años 90, evidenció profundas desigualdades entre regiones. Aquella descentralización mostró debilidades en la coordinación y articulación de políticas educativas. La falta de un control adecuado por parte del gobierno central provocó que las provincias implementaran sus propias políticas, generando sistemas dispares y fragmentados. En este contexto la crisis económica exacerbó los conflictos laborales, lo cual llevó a huelgas y movilizaciones. La pérdida de poder adquisitivo de los salarios, unida a la falta de financiamiento, generó una fuerte presión social y

gremial sobre el sistema educativo. Estos diagnósticos sentarán las bases para replantear a partir del cambio de convertibilidad, el rol del Estado en educación en los años posteriores.

^{xv} Disposición Administrativa 20/02 – Organigrama del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología desagregado por despachos (secretaría – subsecretarías y direcciones) <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/73427/norma.htm>

^{xvi} DNU N° 357 (21/02/2002). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/norma.htm>

^{xvii} Posteriormente el Decreto 115/2010 modifica el Decreto N° 357/02 en relación con el Organigrama de Aplicación y los Objetivos del Ministerio de Educación. <http://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-115-2010-163361/texto>

^{xviii} Resolución N° 234/2003. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/82735/norma.htm>

^{xix} El DN 1111/10 (9/08/2010) aprueba las aperturas inferiores de segundo nivel operativo, correspondientes a la estructura organizativa del ministerio de educación, establecida por el decreto n° 115/10, de acuerdo con el organigrama, acciones y dotación que, como anexos IA), IB), IC), ID), IE), II, y III. Puede recuperarse en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/171064/norma.htm>

^{xx} El DN 1794/12 (2/10/2012) respecto de Organigrama del Ministerio de Educación de la Nación (modificación DN 1111/10) puede consultarse en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/202951/norma.htm>

^{xxi} El DN N°13 (10/12/2015) sustituye diversos artículos de la ley de ministerios (LEY N° 22.520, texto ordenado por decreto N° 438/92, y sus modificatorias). Puede consultarse en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256606/norma.htm> (modifica DNU 357/02).

^{xxii} El DNU 54/2016 y la Resolución N° 234/2003-16 establecen la estructura orgánica del ministerio. Puede recuperarse en <http://www.sajj.gob.ar/57-nacional-estructura-organica-ministerio-educacion-dn20160000057-2016-01-08/123456789-0abc-750-0000-6102soterced#CT002>