

## **“Descentralización educativa: algunas discusiones en torno a la cuestión y referencia al caso Argentino”.**

Néstor Hugo Romero \*

### **Resumen:**

La descentralización, como teoría y práctica política, puede resultar confusa y hasta contradictoria. Se la puede ver como una forma de liberar las rígidas estructuras de las burocracias centralizadas, como un paso crucial hacia un modelo más sostenible de desarrollo social y económico o se la puede vincular con los discursos a favor de una mayor participación en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, también puede ser un paso mucho menos abierto en dirección a un aumento de la privatización, de la desregulación y del retroceso de muchas de las funciones económicas, y particularmente de las funciones sociales del Estado.

A pesar de los problemas que pueden generar las políticas descentralizadoras, muchos gobiernos insisten en desarrollarlas a la vez que los especialistas concuerdan en que ellas, bajo ciertas condiciones, son una estrategia que posibilita enfrentar con relativo éxito los problemas de pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

En este trabajo se exponen los fundamentos teóricos más significativos en torno al tema y, desde una visión crítico-reflexiva, se realiza un análisis de algunos estudios existentes, en su mayoría con referentes empíricos; se discute sobre la lógica que conllevan las políticas descentralizadoras y se analizan algunas experiencias en el campo de la educación Argentina.

**Palabras Claves:** políticas - descentralización - educación - caso argentino.

### **Abstract:**

Decentralization, as political theory and practice, may be confusing and even contradictory. It can be seen as a way of flexibilizing the rigid structures of the centralized bureaucracies, as a crucial step towards a more sustainable model of social and economic development. It also can be related to a discourse in favor of a greater participation in the decision-making process. It can also be, however, a step towards an increase of privatization, deregulation and retreat of many of the State economic, and particularly social functions.

In spite of the problems that the decentralized policies may cause, many governments insist in developing them, while specialists agree on the idea that, under certain conditions, they are a strategy that enables to face with relative success the problems of pertinence, efficacy and efficiency of the public policies.

This work presents the more important theories on the subject and, from a critical-reflective point of view, analyses some of the existing studies, most of them with empirical referents. It also discusses the logic of the decentralized policies and analyses some experiences in the field of education in Argentina.

**Key-words:** policies - decentralization - education - argentine case.

---

\* Docente de la Universidad Nacional de Salta.

## Introducción

El presente trabajo es parte de una investigación que se realizó en el marco de la tesis<sup>1</sup> de Maestría en Políticas Sociales de la Universidad Nacional de Salta. Los propósitos de esa investigación eran conocer: 1) El contenido (o sentido) otorgado al concepto de descentralización, 2) El rol o funciones que le compete a los Estados (nacional y jurisdiccional) en la implementación de estas políticas, y 3) las distancias entre las formulaciones de principios, las normas adoptadas y los procesos concretos de realización en las propuestas institucionales.

Para el logro de esos propósitos se analizaron (mediante un diseño de tipo cualitativo y una metodología que intentó ser constructivista, Hermenéutica, y compleja) las líneas generales de las políticas educativas, con perspectiva descentralizadora, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (abril de 1993), y en particular para la Educación General Básica (EGB). Se estudiaron documentos (Programas, Proyectos, Normativa, entre otros) y se contrastaron con las principales discusiones teóricas sobre la cuestión. Para confrontar las formulaciones políticas descentralizadoras con acciones concretas, se utilizó la información resultante del estudio en casos del proyecto 7 del Plan Social Educativo: “Implementación del 3° Ciclo de EGB en Escuelas Rurales”, ya que esta experiencia es el resultado de una política compensatoria y contempla, como uno de sus ejes, la descentralización y autonomía escolar.

Sabido es que sobre este tema existen definiciones de diversa índole, en particular de orden jurídico y, respecto de ellas, distintas opiniones. En esta ocasión, más que proponer una definición, nos interesa llamar la atención sobre la lógica subyacente en la dinámica de la descentralización.

La cuestión de la descentralización tiene una dimensión política, que coloca los problemas de la distribución espacial del poder dentro de un Estado y el de la organización de un sistema de redistribución del poder democrático en provecho de las comunidades locales. Por eso al hablar de descentralización no es conveniente limitarse únicamente a aspectos técnicos o financieros. Descentralizar implica delegar el poder o algún grado de poder de decisión a los gobiernos provinciales, municipales, organizaciones comunitarias, a las empresas o a los particulares. El primer interrogante que se plantea es a quién se delega y el segundo qué se delega<sup>2</sup>.

## Caracterización

La descentralización puede adoptar diversas formas, puede ser horizontal o vertical. La descentralización horizontal dispersa el poder entre instituciones al mismo nivel; así por ejemplo, las decisiones de cómo distribuir el gasto no se concentra en un solo ministerio, como puede ser el de Economía o Hacienda, sino que podrían tomarse conjuntamente con otros ministerios. La descentralización vertical, por su parte, permite que algunos de los poderes del gobierno central se deleguen a niveles inferiores de la administración: a las regiones, a las jurisdicciones provinciales, a los gobiernos municipales, etc.

---

1- “Políticas para la descentralización educativa en la Argentina actual. Estudios de caso”. Aprobada con recomendación de publicación (Resol -H- N°1054/04).

2- En educación se puede delegar la facultad de realizar la gestión económico-financiera, de administrar, de elaborar el currículum, de supervisar, de evaluar, de otorgar credenciales o títulos, de designar el personal, etc., o parte de esas facultades.

Según Rondinelli (Citado por Márquez, 1995: 226), pueden distinguirse cuatro tipos de descentralización: a) la “desconcentración”<sup>3</sup> en la cual se delegan responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro del propio ministerio; b) la “devolución”<sup>4</sup> en la que se transfieren responsabilidades a unidades del gobierno autónomas tales como provincias y municipios; c) la “delegación” cuando la transferencia se efectúa a organizaciones que están fuera de la órbita oficial, tales como organizaciones semiautónomas o paraestatales controladas solo muy indirectamente por el gobierno central; y d) la “privatización” en la que la transferencia se efectúa a individuos o empresas privadas.

Las diferentes modalidades que adquieren los procesos de descentralización responden a diferentes lógicas con que se enfrenta un aspecto de la crisis del Estado, lógicas que a su vez resultan de la lucha de distintos grupos de presión y gestión al interior del Estado. No es raro, entonces, que sea distinta la manera de conceptualizar los problemas que conllevan los procesos de descentralización, las dimensiones que se enfatizan de ellos, el papel que se le asigna al Estado e, incluso, que hasta sea diferente el propio concepto de descentralización.

En consecuencia la descentralización constituye una reforma político-institucional cuyo sentido no está unívocamente predeterminado. En el campo educativo las propuestas se fundamentan en supuestos políticos divergentes. La intencionalidad con que el Banco Mundial recomienda y favorece políticas descentralizadoras es por cierto muy diferente de la intencionalidad con que propugnan la descentralización la OEA o la UNESCO.

*La descentralización por la que abogan las fuerzas progresistas se encuentra en las antípodas de la descentralización que propugna y lleva a la práctica el neoconservadurismo. La descentralización progresista tiene por objetivo la participación, el desarrollo local, la justicia social, el fortalecimiento de la democracia. La neoconservadora se propone básicamente la reestructuración capitalista; es funcional con su proyecto de privatización del Estado y sus funciones (Márquez, 1995: 219).*

Según afirma Llach, J.J. (cfr. 1999: 266), la descentralización educativa es una forma de respuesta a la crisis del Estado benefactor y ha intentado responder a diferentes objetivos: a) de desarrollo regional: se procura desconcentrar la administración del estado para lograr y promover el desarrollo regional y la integración del país, b) Económicos: se busca lograr la mayor eficiencia propia de los procesos descentralizados de toma de decisiones y c) Democráticos o participativos: se descentraliza o desconcentra a fin de otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a otras instancias del gobierno o de la propia sociedad.

Para analizar la problemática de la descentralización en materia educativa, se toman (con algunas adaptaciones) los argumentos dados por Hans Weiler (Pereyra, 1996) sobre la cuestión:

- 1.El argumento de la “Redistribución” que está relacionado con la división del poder.
- 2.El argumento de la “Eficiencia/Eficacia” que trata de promover la eficacia en relación con el coste del sistema educativo mediante un despliegue y una gestión más eficiente de los recursos disponibles.
- 3.El argumento de las “Culturas de Aprendizaje” que hace hincapié en la descentralización de los contenidos educativos.

---

3- Según Servan-Schreiber, citados por José Rivero (1999: 371), la desconcentración no es un proceso político. Comprende medidas que tienen por objetivo transferir a un ámbito local del Estado ciertas atribuciones que antes estaban a cargo de un ministerio. Con la desconcentración se procura aumentar los poderes de los órganos territoriales del Estado, pero no afecta el poder del gobierno ni supone mayor participación de los ciudadanos.

4- Según algunos autores, el término “devolución” no resulta muy acertado por cuanto se devuelve algo que se poscó anteriormente, lo que no es el caso de la Argentina.

En cuanto a la autoridad<sup>5</sup> distributiva del Estado, el argumento (primero), y en contra de la descentralización, se expresa en dos formas. Se supone que la asignación descentralizada de recursos:

- No promueve la igualdad y puede incrementar las disparidades en la asignación de recursos que pueda existir entre las diferentes regiones del país.
- Disminuye la eficacia, dificultando el desarrollo de economías de escala y una mayor movilidad de los recursos allá donde sean más necesarios.

De Mattos (citado por Findling y Tamargo, 1.992: 45) señala que la descentralización en tanto herramienta político-administrativa no puede alcanzar los objetivos que se le asignan ya que por sí sola no puede alterar los rasgos fundamentales de la dinámica capitalista: “no resulta factible intentar reducir las injusticias sociales si al mismo tiempo no se definen y aplican políticas estructurales que incidan explícita o deliberadamente en los mecanismos dominantes de la distribución del producto social”.

En relación con la noción de “división del poder” hay, desde esta perspectiva, dos ideas que se vinculan: 1) la necesidad de mantener el control en condiciones de aumento y multiplicación de las tendencias “centrífugas” de eliminación de obstáculos; 2) la necesidad de garantizar lo más eficazmente posible la reproducción de las relaciones sociales vigentes, con la ayuda del sistema educativo.

Los que están a favor de este último argumento lo justifican en “la necesidad de construir la nación y asegurar la equidad en el servicio” y expresan que “la educación centralizada es una propuesta atractiva que contiene promesas importantes para la vida de la sociedad” (Casassus, 1994: 17). Esas promesas están relacionadas con temas estratégicos tales como la identidad nacional, la integración social, la coherencia del sistema educativo, la facilidad de economías de escala, la equidad social, la manutención de normas y estándares nacionales válidos para todos y, finalmente, la democracia mediante la orientación de la igualdad de oportunidades necesarias para una movilidad vertical de los individuos en la sociedad.

A pesar de esas “promesas”, cuyo nivel de cumplimiento varía en los distintos países, se percibe un cambio en la actitud de la sociedad frente a los sistemas centralizados. La conjunción de, al menos, tres dimensiones parece haber conducido a un quiebre en cuanto a la apreciación sobre los sistemas centralizados: a) el debate acerca del rol que le cabe al Estado, prevaleciendo la perspectiva de origen neoliberal que tiende a reducir la esfera de competencias del mismo, favorecido por el desmoronamiento de la organización política de sociedades en las cuales el Estado tenía un papel preponderante. b) la crisis de la educación y la necesidad de reemplazar los sistemas educativos mediante el cambio en la gestión de los mismos, y c) la aspiración a ingresar a la era de la modernidad de los gobiernos de la región, produciéndose una asociación (particular en América Latina) entre modernización y descentralización.

Teniendo en cuenta la incompatibilidad fundamental entre la lógica de la división del poder que implica la descentralización y el interés de algunos Estados Modernos por mantener el control político, no es sorprendente que las formas de descentralización que implican una auténtica redistribución de la autoridad sigan siendo bastante escasas entre ellos.

El segundo argumento para introducir estructuras de dirección más descentralizadas se basa en la idea de que la descentralización puede aportar niveles elevados de eficacia en

---

5- En educación, como en otras áreas de expresión de la política, la autoridad se ejerce efectivamente de dos maneras: mediante la regulación de la conducta (individual e institucional) y mediante la asignación de recursos (humanos, materiales y económicos). Comúnmente, salvo importantes excepciones y variaciones, esta autoridad la ejercen el Estado y sus organismos.

la gestión de los sistemas educativos en la medida en que las jurisdicciones, las comunidades locales y, en especial, los particulares contribuyan (en mayor grado) al gasto educativo al estar más involucrados en la gestión. Este argumento remite a dos supuestos:

- Que una mayor descentralización movilizaría y generaría recursos (locales y privados) que no están disponibles en condiciones centralizadas.
- Que los sistemas descentralizados pueden utilizar de forma más eficaz los recursos disponibles.

Según lo afirmado en estos supuestos, en nuestra opinión la descentralización no produciría automáticamente ventajas en cuanto a eficiencia. Si se planifica y ejecuta mal los costos pueden elevarse en lugar de reducirse. Un peligro frecuente es que se superpongan los estamentos de la administración nacional, regional y local y de que los niveles de prestación de servicios, en vez de mejorar, empeoren.

Los sectores de la sociedad civil, al tener mayores posibilidades de participación en los asuntos educativos, pueden lograr que sus demandas sean satisfechas y, en consecuencia, estarían más interesadas en contribuir a su financiamiento. Se espera por este medio que se generen aportes adicionales desde el sector privado, de la comunidad y de los padres.

La movilización de recursos potenciales -humanos y económicos- apelando a la participación, constituye para algunos autores una posibilidad de paliar los efectos de la crisis económica general, que crudamente se hacen sentir sobre los sectores populares a los cuales el Estado va visualizando cada vez más como una carga, conforme abandona la legitimación de su antiguo rol de protector y redistribuidor de los ingresos nacionales. La participación se presenta no como una alternativa para incidir para que la distribución de los recursos existentes, por pocos que sean, se realice también en beneficio de los sectores populares sino como la única posibilidad de que éstos contrarresten su propio deterioro; parece darse por sentado que sólo contarán con los recursos que sean capaces de generar.

El tercer argumento, de un orden muy distinto, a favor de la descentralización de los sistemas educativos, se refiere a la naturaleza y a los determinantes del proceso de aprendizaje. Este argumento se basa en la descentralización de los contenidos educativos mediante la comprensión de los rasgos peculiares de cada región. También en este caso parecen surgir posiciones opuestas:

- Por un lado se reconoce la importancia de los entornos y contextos de aprendizaje de las culturas peculiares.
- Por otro, las demandas de los mercados de trabajo y de los sistemas de comunicación modernos exigen competencias, destrezas y certificados más generalizados y uniformes, tanto en el ámbito nacional como internacional.

El autoritarismo y el centralismo que caracterizaron y caracterizan a los sistemas educativos de nuestra región, trataron de hacer de las instituciones ámbitos de resonancia para las directivas nacionales, espacios de obediencia y acatamiento y, en gran medida, lo lograron. Se estructuró para ello una cerrada trama de directivas administrativas y técnicas para su cumplimiento a lo largo de los sistemas, sin mayor atención de las diversidades étnicas, socioeconómicas, culturales o intelectuales, ya fueran individuales o colectivas.

Pareciera que hubo tiempos en que todo ello “funcionaba”. Con diferentes ritmos, las sociedades nacionales y regionales aceleraron sus respectivos procesos de diferenciación y los sistemas centrales, tratando de congelar la uniformidad, comenzaron a resquebrajarse; se profundizó el abismo entre la cultura de la escuela y la del contexto familiar y social con el que se debía comunicar. Quizás donde más se evidencian los males del centralismo (y, a la vez, donde más expectativas existen hoy sobre la descentralización) sea en el ámbito de las

instituciones escolares. Tales instituciones son la primera línea de acción del sistema; en ellas se juega la eficacia de todo el esfuerzo financiero, administrativo, organizativo y pedagógico que se realice.

*Todo cuanto se haga para simplificar procedimientos administrativos, se prueba en las instituciones educativas; en ellas se validan todas las propuestas para actualizar contenidos, para renovar métodos o para transmitir determinados valores. De lo contrario, todo será ilusorio y se identificará como un nuevo juego de los burócratas del sistema (Roggi, 1994: 36).*

Si los ministerios provinciales no son capaces de crear con mayor eficiencia condiciones para que las escuelas y colegios, por ejemplo, diversifiquen sus contenidos hasta donde lo consideren conveniente, la capacidad innovadora que requiere la flexibilización curricular no se logrará despertar.

El panorama expuesto en estos tres argumentos resulta bastante complejo. Aunque los tres parecen tener sentido desde el punto de vista abstracto, en distinta medida todos ellos tienen dificultades sustanciales en su fundamentación teórica y/o en su realización práctica. Es complejo porque los fenómenos sociales están interconectados y los cambios en una parte del sistema necesariamente producen cambios en otras partes del mismo. Por tal razón al transferir competencias hay que pensar que es necesario reacomodar situaciones, tanto desde el punto de vista del que recibe la competencia, como desde el que se desprende de ellas.

### Antecedentes

Existen numerosos estudios directamente relacionados con el tema de la descentralización educativa, pero casi todos se producen en el contexto de otros países, especialmente latinoamericanos. En Argentina son escasas las investigaciones que se realizaron en los últimos 10 años, la mayoría de ellas datan de mediados de los años '80.

Con la sanción de la Ley Federal de Educación (1993), la reforma general del Sistema se dio en forma vertiginosa y compulsiva, lo que dificultó el estudio de las condiciones (factibilidad) en las que cada jurisdicción debía realizar el pasaje de un sistema a otro. Por lo tanto, los estudios sobre experiencias o acciones de descentralización son casi inexistentes en este período.

Un antecedente importante lo constituye la recopilación y sistematización realizada por Ricardo Hevia Rivas sobre "Políticas de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte", publicado por la UNESCO y REDUC. En el mismo se registran 89 estudios directamente relacionados con el tema y una bibliografía de referencia con 15 títulos que facilitan la elaboración de nuestro marco conceptual.

No todos los trabajos pueden considerarse investigaciones de base empírica. Algunos son artículos de opinión y ponencias en seminarios que pueden contribuir al desarrollo del pensamiento sobre el tema. Los mismos cobran relevancia por tres motivos: 1- representan un importante debate sobre el tema ya que en muchos países la discusión sobre la descentralización en educación constituye uno de los problemas más candentes de las políticas educacionales que se están desarrollando, 2- por el prestigio académico de los ponentes, 3- por que contribuyen a la elaboración de marcos interpretativos en base a los cuales se podrían enfocar estudios más empíricos sobre el tema.

De acuerdo a su metodología, la documentación básica analizada fue clasificada en estudios descriptivos analíticos de carácter evaluativo (40 cuarenta); estudios con énfasis en la planificación (25 veinticinco); estudios teóricos e interpretativos (16 dieciséis), y escritos de opinión o ponencias. A pesar de esta distribución favorable a las evaluaciones,

del análisis global realizado Hevia Rivas concluye que existe una evidente carencia de estudios evaluativos que arrojen resultados consistentes, expresa que hay pocas pruebas de que las políticas de descentralización funcionen o, más aún, que existen evidencias de que no aumentan la eficiencia administrativa, ni la eficacia, ni la participación social. Sin embargo, estudios más recientes (De Senén González: 1989) muestran el éxito alcanzado en algunas experiencias particulares, lo que estaría indicando (expresa Hevia Rivas) que las evaluaciones no arrojan resultados consistentes.

Esto puede deberse a varios factores. Por un lado, algunos de los documentos analizados en esta categoría carecen de referentes empíricos. Esto vale tanto para los estudios críticos como para los que intentan demostrar las bondades de estas políticas desde las esferas del gobierno. Da la impresión de que les falta, en algunos casos, perspectiva histórica para validar los juicios que emiten (a esto se agrega la escasez de estudios de carácter histórico). Por lo tanto, el compromiso político de estas investigaciones se constituiría en otra razón explicativa del mismo fenómeno.

No se puede negar que en el éxito de las políticas de descentralización educativa se juegan posiciones políticas, sociales y económicas de carácter nacional. Por tratarse de un tema tan complejo y de tanta connotación política, pareciera que en muchos estudios el juicio favorable o crítico respecto a como se han ejecutado las políticas de descentralización no se hace principalmente en base a consideraciones académicas.

Por otra parte, en la revisión bibliográfica se encontraron pocos estudios comparativos sobre el tema. Entre los más significativos se destacan: a) “Descentralización de la Educación. Financiamiento basado en la demanda”, realizado por Patrinos y Ariasingam, financiado y publicado por el Banco Mundial (1998), b) “La Descentralización de la Educación y la Salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana”, financiado por la CEPAL y publicado por las Naciones Unidas (1998), c) “Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada”, editado por Pomares-Corredor de España (1996), d) “La escuela, el estado y el mercado”, editado por la fundación Paideia y Ediciones Morata de España (1999) (cfr. Bibliografía).

En el primero, los autores plantean que algunos gobiernos están ensayando nuevos mecanismos para la canalización de los fondos disponibles. Uno de ellos es el del financiamiento basado en la demanda, en virtud del cual se proporcionan fondos públicos directamente a los individuos o a instituciones en función de la demanda expresada, quienes los utilizan en el centro de enseñanza de su elección. Todos los proyectos aquí analizados (Estipendios de Bangladesh, Financiamiento Comunitario de Chad, Becas orientadas a objetivos específicos de China y México, sistemas de vales de Colombia, entre otros) promueven el acceso a la enseñanza, al plantearse como finalidad el aumento de la inscripción. En muchos casos se procura promover la equidad tomando como objetivo a determinados grupos. El aumento de la eficiencia es otro indicador de los resultados. En algunos proyectos se utiliza un mecanismo basado en la demanda para realizar economías en la prestación de servicios educativos y en la mayoría de los casos se intenta mejorar la calidad de la enseñanza que reciben los niños.

En el segundo caso, se recogen los resultados de una investigación comparativa de siete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México y Nicaragua. La obra incluye una caracterización de los modelos de descentralización aplicados en los sectores salud y educación, así como un análisis de los efectos que tuvieron estos procesos en cuanto a la eficiencia y equidad en la prestación de dichos servicios. Ambos ofrecen orientaciones para el diseño y puesta en marcha de futuras reformas. Entre los resultados se destaca la heterogeneidad de las estrategias y los modelos de descentralización, tanto en términos de las motivaciones iniciales que impulsaron los procesos como de

secuencia de instrumentación de las reformas, el nivel territorial y características de las instituciones receptoras de las funciones descentralizadas y grado de autonomía efectivamente delegado. Sin embargo, existen elementos comunes, tales como la dependencia de recursos del gobierno central para el financiamiento de los servicios, el fortalecimiento de su papel regulador, una notable rigidez en la administración de recursos humanos y, tanto por esta razón como por otras relacionadas, el traspaso generalmente incompleto de responsabilidades de gestión.

En el tercer caso, el estudio contiene los aportes de quince destacados profesores e investigadores europeos y estadounidenses, quienes coinciden en señalar que en los sistemas educativos existe un alto grado de estandarización global de las estructuras organizativas. En estos estudios se analiza la aplicación de los conceptos de “Globalización” y “Descentralización” a las políticas educativas, las instituciones escolares, los actores y agentes que las gobiernan y administran, las formas de evaluación y las prácticas sociales relacionadas con la reflexión y las organizaciones de tipo participativo. Apuestan, en definitiva, por una reforma de la escolarización que implique cambio social y cultural, en el marco de la “reconfiguración” del Estado, el ascenso de la sociedad civil y la renovación de las reivindicaciones populares, como medios de garantizar una gestión más plural y participativa de docentes, administradores, padres y comunidades locales.

En el último caso se examinan las reformas educativas más recientes de Inglaterra y Gales, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Suecia; se destacan las tendencias que se están imponiendo en el mundo y previene sobre determinados discursos y políticas neoliberales que ponen en cuestión y debilitan la función de los centros escolares en las sociedades democráticas. Describe cómo, al mismo tiempo que las administraciones educativas parecen delegar poderes a las escuelas y a las familias, los gobiernos aumentan, en realidad, su capacidad de “manejar” a distancia el sistema. Los autores revisan las pruebas obtenidas en diversas investigaciones sobre el impacto producido por las reformas y concluyen que no hay evidencias importantes de los beneficios educativos que, según sus proponentes, se derivan de las reformas, y sí existen pruebas considerables de que permiten maximizar las ventajas que ya tienen las escuelas y las familias más favorecidas. Sostienen que, para evitar los efectos lesivos para la igualdad de oportunidades, es urgente restablecer el equilibrio entre los derechos de los consumidores y de los ciudadanos en la educación.

Un estudio similar al emprendido en la investigación de la que forma parte esta publicación, lo constituye el Proyecto: “Transformaciones en los procesos de gestión educativa en el marco de la descentralización en Colombia”, realizado en el Instituto SER de investigación por Piedad Caballero Prieto, Hortensia Manrique y un equipo de profesionales que apoyaron el trabajo de campo. El estudio<sup>6</sup> se realizó en tres Departamentos y en cada uno de ellos se seleccionaron cinco Municipios; dentro de éstos, dos establecimientos educativos que, a criterio de las autoridades municipales y departamentales, representan experiencias administrativas eficientes y “exitosas”. Durante la investigación se recurrió a diferentes fuentes de información y mediante distintos instrumentos de acceso a la información fueron analizados los componentes fiscales, administrativos y pedagógicos acordados para el estudio.

---

6- Los interrogantes que se convirtieron en directrices para el análisis fueron: ¿cómo se define el éxito de la descentralización?, ¿en relación con qué?, ¿ligando el éxito de un establecimiento al de una política aun no implementada?, ¿en relación con que aspectos derivables de la descentralización se podría llegar a identificar proyectos exitosos?

Se encontró sólo un estudio que compara situaciones de provincias distintas al interior de la República Argentina: "Políticas Estatales y Programas de Descentralización y Regionalización Educativa: Un Estudio de Casos en tres Provincias Argentinas" de Silvia De Senen Gonzales<sup>7</sup>. Esta escasez indicaría la dificultad de emprender estudios de esta naturaleza, a pesar de la evidente utilidad de ellos, pero que llevarlos a cabo requeriría de un tipo de análisis de casos más riguroso y más comprensivos que los analizados en este estado del arte.

En general, la bibliografía consultada trata la problemática de la descentralización utilizando los mismos ejes de análisis (distribución del poder, eficiencia y eficacia del sistema, participación en la toma de decisiones, autonomía y peculiaridad de las culturas locales, entre los más destacados) y partiendo de similares argumentos a favor y en contra de ella. Por lo tanto, si bien la bibliografía es abundante no es variada en cuanto a los enfoques de abordaje.

### **La descentralización en Argentina**

La Argentina fue formalmente federal desde la definición de las normas constitucionales y legales, y centralizada en el real funcionamiento de sus instituciones y de su economía. Sin dudas que el ideal federalista de los dirigentes políticos del siglo pasado cedió progresivamente al desarrollo de una estructura económica excesivamente atada y comprometida con el puerto de Buenos Aires y con los intereses de las oligarquías metropolitanas, que actuaban y decidían ignorando los derechos del interior.

*A medida que pasó el tiempo, se consolidaron los intereses creados y la rutina se enseñoreó en la gestión técnico-administrativa, la organización central se convirtió en centralismo, y el aparato burocrático en burocratismo. Ambas deformaciones implicaron la suma negativa de progresivas distorsiones políticas, vicios crecientes de toda índole, frenos y asfixias institucionales, criterios uniformizantes, operatividad cada vez más relativa, propensión a reiterar y conservar conceptos y recetas anacrónicas, adhesión casi excluyente a fórmulas aprobadas, predominio del expediente y las meras formalidades, resistencia frente a las innovaciones y los cambios, consagración del statu quo (Salonia: 1995: 27).*

Dentro de ese marco la educación estaba condenada a prolongar su estancamiento y a no incorporar los avances científico-tecnológicos y culturales, ni a transformarse, ni a disponer de medios y perspectivas para hacerlo en el futuro.

A fines de los años '50 y comienzos de los '60 entró en crisis la organización centralista del sistema, se hicieron evidentes sus falencias y aparecieron los primeros signos de su agotamiento. Comenzaron entonces los pasos iniciales de un importante proceso de transformación educativa, con la descentralización y federalización, por un lado, y por el otro, con la inducción y los mecanismos legales para ampliar los derechos y deberes de la sociedad en materia educativa<sup>8</sup>.

El gobierno de Frondizi basó su política sobre las teorías del planeamiento; en 1958 se promulgó el Estatuto del Docente y se comenzó la transferencia de escuelas nacionales a las

---

7- Más adelante se volverá sobre este estudio.

8- Los cambios producidos y las conquistas logradas pronto fueron opacadas por los conflictos políticos que sufrió el país, particularmente las dictaduras militares, que impactaron negativamente en todos los ámbitos de la vida nacional, y más aún en el sector educación. Esto en tanto las dictaduras se caracterizan por ser conservadoras y no favorecieron procesos de cambio profundo.

provincias<sup>9</sup>. Comenzaron a funcionar las juntas de Clasificación y Disciplina y se realizaron concursos. Se creó la Comisión Permanente de Coordinación Escolar, firmándose convenios de coordinación con las provincias, y por primera vez se logró un acuerdo curricular básico para un programa de aplicación en todas las escuelas provinciales y nacionales del país.

La enseñanza oficial se deterioraba mientras la enseñanza privada crecía a un ritmo acelerado. Lo más notorio fue la creación de las universidades privadas, con carácter casi absolutamente autónomo y la creación de la Superintendencia de Enseñanza Privada. Por primera vez en la historia educativa nacional quedó configurado un sistema orgánico privado.

En materia educativa, la experiencia Latinoamericana de descentralización y desconcentración ha respondido a diferentes enfoques en los que intervinieron factores políticos, económicos, técnico-pedagógicos y administrativos. Históricamente, las tres modalidades principales de expresión de estos enfoques han sido la Nuclearización Educativa, la Regionalización y, más recientemente, la Municipalización. Para el caso Argentino se analizarán, someramente, la nuclearización y la regionalización y, como proceso análogo a la municipalización, la transferencia de servicios educativos a las jurisdicciones.

### **Nuclearización y Regionalización: dos modalidades entre los años 60/80**

La Nuclearización se basa en la agrupación, a través de una red de servicios interrelacionados entre sí, de las unidades escolares de un área<sup>10</sup> geográfica determinada. Esta forma organizativa -el núcleo educativo- constituye una unidad con funciones técnico-docentes, administrativas y de promoción comunitaria. En el núcleo educativo se desarrollan programas escolarizados y acciones de extensión educativa en apoyo de la promoción comunal y de fomento de la participación de la población. Por lo general se establece una escuela coordinadora o centro educativo matriz o escuela base que cuente con el mejor equipamiento y un conjunto de escuelas que se integren al núcleo (establecimientos educativos seccionales o escuelas satelitales o coordinadas). Se plantean diferencias según el país o región de que se trate. En Argentina, por ejemplo, la red de escuelas que se integra al núcleo es de entre 12 y 15, en Costa Rica es de entre 5 ó 6. También en Argentina, en las provincias de Neuquén, Formosa y San Luis la nuclearización abarca el conjunto del sistema educativo, en Jujuy comprende sólo la educación básica y en otras provincias sólo la educación rural.

En varios países latinoamericanos se le concede una destacada importancia a la nuclearización educativa como una de las estrategias más apropiadas para organizar un sistema descentralizado y coherente, que atienda la necesidades especialmente de los actores campesinos, que promueva la organización y participación comunitaria y su inclusión consciente a un proceso de desarrollo integrado. En algunos casos estas experiencias nacen espontáneamente, como en Costa Rica, sin esperar estudios más profundos que determinen con exactitud los objetivos, la naturaleza y los procedimientos más convenientes. En otros, como en Argentina, son introducidos por gobiernos militares, como ocurrió con el Proyecto EMER.

Según Fernández Lamarra (cfr. 1987: 21), este proyecto significó una “desvirtuación de los principios básicos de la nuclearización, ya que cada núcleo se integraba sólo con las escuelas que se construían por el programa, con altos costos y equipamientos muy

---

9- Se transfirieron todos los establecimientos dependientes del Consejo Nacional de Educación, a las provincias de Chubut, Neuquén, Santiago del Estero, Corrientes y San Luis. La transferencia del resto que debía terminar en 1962, quedó interrumpida por el golpe militar que derrocó al gobierno.

10- El área puede definirse también por factores demográficos, topográficos, de comunicaciones y de homogeneidad socioeconómica.

sofisticados y dejaba de lado a las restantes que hubiesen necesitado nuclearse con las escuelas mejores equipadas”. Por otra parte, esta nuclearización no incluía la participación comunitaria, ni la micro planificación y atendía sólo a los aspectos curriculares.

Si la nuclearización aparece como una innovación educativa surgida desde la base social, la regionalización surge como un instrumento tecnocrático de planificación social que compromete a todas las instituciones del Estado. De aquí que en muchos países, la regionalización es promovida por las oficinas de planificación nacional. En aquellos países en que se estaban desarrollando experiencias de nuclearización educativa, éstas pasan a formar parte del proceso de regionalización, sin necesariamente llegar a confundirse con él.

La Regionalización pretende resolver los problemas de un desarrollo nacional desequilibrado. Busca compatibilizar los objetivos nacionales de desarrollo con los regionales. Según la OEA (cfr. 1981), la regionalización educativa debe insertarse en el contexto de desarrollo global regionalizado, identificando claramente su rol y contribución al desarrollo en el interior de la región, tanto en los aspectos educativos, cultural, sociopolítico y económico como en el efecto que estos aspectos tienen en el desarrollo educativo.

A pesar de que en cada país los modelos de regionalización educativa han tenido características diferentes, puede decirse que ellos han respondido, en general, a los siguientes criterios: realizar la transferencia de funciones de algunos órganos centrales a unidades administrativas regionales que se responsabilizan de su ejecución, pero que todavía permanecen bajo la supervisión y coordinación de dichos órganos; regionalizar la oferta de educación mediante la creación de organismos especializados, autónomos o integrados a la estructura del sistema y que operan a través de oficinas seccionales; detectar las posibilidades de una regionalización diseñada a nivel nacional, mediante la experimentación en ámbitos geográficos concretos; e integrar la acción educativa en el marco general de la descentralización administrativa de los servicios públicos.

En el “Seminario Latinoamericano sobre Regionalización de la Educación” (Costa Rica, Julio de 1981), se conceptualizó a la regionalización de la educación como:

*Un proceso integral de armonización del desarrollo y, específicamente, como una redistribución horizontal del servicio educativo. Tiene una fuerte connotación social, económica, política, cultural y ecológica cuya consideración posibilita la interacción del fenómeno educativo en su entorno, mejorando sustancialmente el grado de pertinencia de la educación.... Se propone posibilitar el logro de los objetivos de la educación permanente y de la educación como de responsabilidad de todos mediante la reducción de los desequilibrios y desigualdades existentes, facilitando el ofrecimiento de una auténtica igualdad de oportunidades entendida como igualdad de acceso, de posibilidades de éxito y educación adecuada y de calidad para todos... Como proceso, debe desenvolverse de manera continua, gradual, flexible y dinámica (OEA: 1981: 12).*

En Argentina el proceso de regionalización se instrumenta mediante la transferencia de las escuelas primarias federales a las provincias, que surge de la necesidad del gobierno central de racionalizar su administración y no del requerimiento de las provincias de decidir en materia educativa. En efecto, a partir de 1961/62 se firman convenios para devolver las llamadas “Escuelas Láinez”, o nacionales, a once provincias (de las cuales sólo cinco concretaron la transferencia, como se dijo anteriormente). Pero, según Aguerrondo (cfr. 1976), algunas de ellas se opusieron a que se efectuaran estos traspasos porque la ley no les aseguraba fondos suficientes para hacerse cargo de estas escuelas. También los docentes se oponen a los traspasos por cuanto ellos suponen que perderán las conquistas gremiales alcanzadas. Así, algunas provincias que en un principio habían aceptado los traspasos, posteriormente devuelven al gobierno central estas escuelas. De este modo el mecanismo de transferencia es siempre propuesto por la Nación sin consulta a las provincias y sin

aceptar contrapropuestas. Todo lo cual se hacía dentro de un marco de “centralización de la norma y descentralización de la ejecución”.

Fernández Lamarra (1987: 3) indica que la propuesta de transferencia de las escuelas nacionales a las provincias les ha traspasado a estas también las características de la centralización histórica de la conducción nacional. Es decir,

*la situación de centralismo se repite, en términos generales, en cada una de las provincias, dándose una concentración de poder y de recursos en el gobierno central provincial y en su área de influencia -las capitales y las zonas más integradas y “desarrolladas”-, en desmedro de las menos integradas y con menor desarrollo relativo.*

Los problemas más comunes que estas políticas han debido enfrentar se relacionan con factores de orden político, institucional y legal que han impedido una mayor transferencia de poder de decisión a las regiones, quedándose la mayoría de estas experiencias en un esfuerzo por desconcentrar más que por descentralizar los sistemas educativos.

En cuanto a otros proyectos relacionados a la descentralización educativa, en el año 1990 se aprueba por Resolución N° 2.165 del Ministerio de Educación de la Nación, firmada por el Prof. Antonio Salonia, el “Programa de Descentralización-Integración de la Gestión Educativa”. El Programa tenía el propósito de jerarquizar la escuela en el marco de la política de federalización emprendida por el Ministerio, con el objeto de lograr una mayor autonomía de gestión por parte de los establecimientos y liberar, tanto a las instituciones escolares como a las estructuras centrales del mismo, de las ataduras y procedimientos excesivamente engorrosos, lentos e ineficientes. Dentro de esta concepción la descentralización educativa constituía una de las dimensiones destinadas a transferir responsabilidades y atribuciones a unidades menores del sistema. Sin embargo, a fin de impedir la atomización y dispersión de las unidades educativas se hacía indispensable el establecimiento de un proceso complementario de articulación e integración de las partes al todo. Al definir la integración del Sistema Educativo Nacional a partir de un enfoque federal, se estaba caracterizando una de las intenciones políticas sustantivas del Poder Ejecutivo Nacional. Este Programa se vio interrumpido por la decisión de transferir los establecimientos educativos a las Provincias y sirvió, con posterioridad, como antecedente de la Ley Federal de Educación.

### **Transferencia de Servicios Educativos: la Modalidad en los '90**

El proceso de “Reestructuración del Estado”, iniciado en la mayoría de los países latinoamericanos hacia fines de los años '80, se caracteriza (entre otros aspectos) por la reducción del aparato estatal mediante la transferencia a terceros (Empresas privadas, ONGs, Gobiernos subnacionales, proveedores) de la responsabilidad de producir determinados bienes y servicios. La privatización, la descentralización y tercerización fueron sus principales instrumentos, además de la desregulación de numerosas actividades económicas. Según Oszlak (2001: 33), el Banco Mundial denominó a estas como “Reformas de Primera Generación” previendo que una segunda generación de reformas acometería la tarea pendiente de mejorar el aparato institucional remanente.

En el caso argentino las transformaciones tuvieron un carácter veloz y profundo, traduciéndose en la supresión de una porción significativa de la estructura institucional del estado nacional, de su dotación de personal y, en última instancia, de algunos de sus roles tradicionales. La reducción de los gastos fiscales pasó a ser un requisito de la política económica neoliberal en su papel de redistribuidor de recursos y de regulador de la economía.

El ámbito educativo fue uno de los espacios preferidos para concretar este proceso de achicamiento del Estado Nacional. A partir de 1992 se ingresó en la etapa final de transferencia

de algunos servicios educativos (enseñanza media y Superior no universitaria)<sup>11</sup> que aun eran de jurisdicción nacional. La Ley Federal de Educación -24.195 -, aprobada el 14 de abril de 1993, legitima este acto al establecer funciones y responsabilidades para los Gobiernos Nacional, Provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El artículo 51 expresa que el gobierno y administración del SEA, asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos de la Ley, teniendo en cuenta diversos criterios; entre los cuales se destacan, asociados a nuestra temática, los de: democratización, descentralización y federalización, participación.

Según se puede interpretar de esta Ley, el proceso de descentralización de la administración del sistema educativo, producida en este marco general de transformación de las políticas públicas, responde (además de la lógica economicista de ahorro del gasto público) a una lógica de “eficiencia administrativa” y a otra de inspiración “democrático participativa”. Con la primera se desconcentra para controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, se delega la capacidad de ejecutar, pero en base a criterios previamente establecidos por las autoridades del nivel central. Con la segunda se pretende otorgar una mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias comunales y regionales para resolver los conflictos que se dan en el ámbito educacional.

Según Senén Gonzalez (1.997), estas transferencias se promovieron desde el Ministerio de Economía y se terminaron efectivizando sin el consentimiento del total de las provincias, “sin que hubiera mediado una etapa de transición y adaptación, y sin el auxilio de apoyo técnico efectivo para resolver los problemas de coyuntura, la transferencia forzó a las jurisdicciones a una reasignación de recursos para continuar con la prestación de los nuevos servicios”. Así, las obligaciones presupuestarias y administrativas que demanda el funcionamiento de las instituciones se distribuyen entre los gobiernos provinciales y la base del sistema (la comunidad): las provincias son las responsables del pago de los salarios docentes, mientras que las propias escuelas a través del aporte de las cooperadoras o la comunidad en que se insertan, obtienen los recursos para cubrir el resto de sus gastos.

En este contexto, se podría decir que:

*la descentralización desliga al Estado Nacional de la provisión directa de recursos para la reproducción y ampliación del sistema. Esto no excluye las acciones de intervención del centro que , a través de los proyectos especiales, aporta recursos extraordinarios para compensar las desigualdades extremas (Plan Social) o recompensar las iniciativas institucionales (Plan escuela Nueva), financiar acciones de formación docente e invertir en innovación y control evaluativo....Todas estas actividades están generando nuevos lazos entre las instituciones y el ministerio nacional que revierten el movimiento descentralizador (Tiramonti, 1996).*

En relación con esta afirmación y compartiendo el punto de vista de Oszlak (2001: 38), los procesos de descentralización/centralización no se desarrollan en términos de polos opuestos. La transferencia de responsabilidades de gestión implica por lo general la retención y sobre todo el fortalecimiento de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia.

## **Cierre:**

Según experiencias de diferentes países del mundo, algunas de las cuales han servido como antecedentes de este trabajo, si bien está probado que el Estado centralizado ha

---

11- Los Servicios de Educación Primaria habían sido transferidos en el año 1978.

demostrado ser ineficiente, clientelista y burocrático, también hay evidencias suficientes para afirmar que las políticas de descentralización inspiradas en el modelo neoliberal han tenido efectos antidemocráticos y prácticamente ningún impacto en el mejoramiento de la calidad del sistema público de enseñanza. Ya no se puede afirmar que el Estado es siempre ineficiente y que sólo los mecanismos de mercado garantizan resultados óptimos. Tampoco puede sostenerse que sólo a través de políticas públicas homogéneas es posible garantizar una distribución equitativa de bienes y servicios.

Creemos que el Estado Argentino deberá asegurar el logro de los objetivos socialmente asumidos de equidad, calidad y eficiencia. Los actores involucrados, incluido el Estado, deben tender a una aproximación (si no una coincidencia) en las perspectivas y valoraciones que tienen sobre esta cuestión. La viabilidad de estas metas no depende solamente de la disponibilidad de recursos, es necesario que se produzcan alianzas y relaciones de fuerzas en el escenario nacional y, como expresa Tenti (1993: 169), “para que el Estado redefina su ingeniería institucional, es necesario el consenso y la conformación de una voluntad política explícita”.

## **Bibliografía:**

- Aguerrondo, I.** (1976): “El Centralismo en la Educación Primaria Argentina”. Revista Argentina de Educación, Nº 1022. Buenos Aires, CIE.
- Albergucci, R. y Otros** (1989): “Desafíos del Congreso Pedagógico Nacional”. Buenos Aires, Editorial Bonum. Ediciones Don Bosco.
- Albergucci, R.** (1998): “Ley Federal y transformación educativa”. Buenos Aires, Editorial Troquel.
- Altbach, P. G. y Kelly, G. P.** (1990): “Nuevos enfoques en educación comparada”. España, Editorial Mondadori.
- Angulo Rasco, F. y Otros** (1994): “Una nueva agenda para la descentralización educativa”. Revista Iberoamericana de Educación. España, Enero-abril.
- Angulo Rasco, J. F.** (1992): “Descentralización y evaluación en el Sistema Educativo Español. Algunas claves para el pesimismo”. Departamento de Didáctica y Organización Escolar. España, Universidad de Málaga.
- Arroyo, D.** (1997): “Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina”, en GARCÍA DELGADO, D. -Compilador-. “Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina”. FLACSO-Universidad de Buenos Aires-Universidad Católica de Córdoba. La Plata, Editorial Universitaria de la Plata.
- Bianchetti, G. R.** (1999): “Modelo Neoliberal e Políticas Educativas”. Brasil, Cortéz Editora. 2º edición.
- Bodemer, K.** (1998): “La descentralización en la Argentina: una reforma trunca”, en REVESZ, B. “Descentralización y Gobernabilidad en Tiempos de Globalización”. Perú, Ediciones CIPCA (Centro de Investigaciones y Promoción del Campesinado, IEP (Instituto de Estudios Peruanos).

- Braslavsky, C. y Filmus, D.** -Compiladores- (1988). “Respuestas a la Crisis Educativa”. Buenos Aires, Editorial Cántaro/FLACSO-CLACSO.
- Bravo, H. F.** (1994): “La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos”. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Caballero Prieto, P.** (1996): “Los procesos de gestión educativa en el marco de la descentralización”. Revista Colombiana de Educación. N° 33. Santa Fe de Bogotá, Plaza y Janés Editores-Universidad Pedagógica Nacional.
- Cirigliano, G.** (1984): “Educación y Política. El paradójico sistema de la educación argentina”. Buenos Aires, Editorial Librería del Colegio. Quinta Edición.
- Dabas, E.** (1998): “Redes sociales, familias y escuela”. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Delors, J.** (1999): “La Educación Encierra un Tesoro”. México, D.F, Ediciones Correo de la UNESCO.
- Di Gropello, E. y Cominetti, R.** -Compiladoras-. (1998): “La Descentralización de la Educación y la Salud. Un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana”. Santiago de Chile, CEPAL/ Naciones Unidas.
- Fernández Lamarra, N.** (1987): “Regionalización, Descentralización y Nuclearización de la Educación”. Buenos Aires. Consejo Federal de Inversiones.
- Findling, L. Tamargo, M. Del C.** (1992): “Planificación, Descentralización y Participación: Revisión Crítica”. Buenos Aires, Cuadernos. Instituto de Investigaciones-Facultad de Ciencias Sociales. N° 8.
- Fundacion Luncheon Tickets** (1998): “Los Problemas Vértice de la Educación Argentina: Propuestas”. Trabajos presentados en la Convención Nacional de Bancos. Buenos Aires-Capital Federal.
- Gairin, J. y Otros** (1996): “Manual de organización de instituciones Educativas”. Madrid, Editorial Escuela Española.
- Hevia Rivas, R.** (1991): “Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina. Estado del Arte”. Chile, Ediciones Reduc/UNESCO.
- Jarauta, F.** -Compilador- (1998): “Escenarios de la Globalización. Una mirada crítica desde las Ciencias Sociales”. Rosario, Ediciones Homo Sapiens.
- Llach, J. J. y Otros** (1999): “Educación para todos”. Argentina, Ediciones IERAL. (Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana).
- Malpica Faustor, C. N.** (1995): “Descentralización y Planificación. Experiencias recientes en países de América Latina”. Paris, IIPPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación). Informe de Investigación N° 102.
- Manzanal, M.** (2001): “La descentralización democrática. Modelos de desarrollo nacional y regional”. Revista Encrucijada. Universidad Nacional de Buenos Aires. Año I. N° 6. Abril.
- Marchesi, A. y Martin, E.** (1998): “Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio”. Madrid, Editorial Alianza.
- Márquez, A. D.** (1995): “La Quiebra del Sistema Educativo Argentino”. Buenos Aires, Coquena Grupo Editorial S.R.L. (Libros del Quirquinco).
- Martines Nogueira, R.** (2001): “Los ámbitos de participación. Sociedad civil y gestión pública”. Revista Encrucijada. Universidad Nacional de Buenos Aires. Año I. N° 6. Abril.

- Ministerio de Cultura y Educación / Organización de los Estados Americanos (1994): Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas. Año VI, N° 16. Argentina.
- Ministerio de Cultura y Educación / Organización de los Estados Americanos (1999): Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas. Año XI, N° 32. Argentina.
- Navarro, J. C. y Otros -Editores- (2000): "Perspectivas sobre la Reforma Educativa. América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas". El Salvador. Publicación conjunta de La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional.
- Nosiglia, C. Marquina, M. (1994): "Ley de Educación: Aportes para el análisis y el debate". Universidad Nacional de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Cátedra de Política Educativa. Buenos Aires.
- Nosiglia, C. Marquina, M. Paviglianiti, N. -Compiladoras- (1997): "Ley de Educación, aportes para el análisis y el debate". Universidad Nacional de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Cátedra de Política Educativa. Buenos Aires.
- Novick de Senén González, S. y Arango, A. (1997): "La descentralización educativa, ¿Política económica o política fiscal?". En Oszlak, O ( comp.) "Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego". Buenos, Aires, CEA – UBA.
- OEA (1981): "Algunas Reflexiones en torno a la Regionalización en América latina. I Parte". En Revista "La Educación", N° 87. Washington.
- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1976): "Estado y Políticas Estatales en América Latina, hacia una estrategia de investigación". Buenos Aires, Documento CEDES-CLACSO N°4
- Oszlak, O. (2001): "Centralización y Descentralización. El Estado Transversal". Revista Encrucijada. Universidad Nacional de Buenos Aires. Año I. N° 6. Abril.
- Patrinos, H. A. y Lakshmanan Ariasingam, D. (1998): "Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda". BIRF/Banco Mundial. Washington, D.C.
- Paviglianiti, N. (1991): "Neoconservadurismo y Educación. Un debate silencioso en la Argentina del 90". Buenos Aires, Coquena Grupo Editorial S.R.L. (Libros del Quirquincho).
- Pereyra, M. A. y Otros -compiladores- (1996): "Globalización y Descentralización de los Sistemas Educativos. Fundamentos para un nuevo Programa de Educación Comparada". Barcelona, Ediciones Pomares – Corredor.
- Pérez Gómez, A. I. (1998): "La cultura escolar en la sociedad neoliberal". Madrid, Editorial Morata.
- PNUD/CIDEAL (1993): "Informe sobre el Desarrollo Humano 1993". Madrid.
- Puigros, A. (1991): "América Latina: Crisis y Prospectiva de la Educación". Buenos Aires, Editorial Aique (Cuadernos).
- Puigros, A. (1996): "Qué pasó en la Educación Argentina, desde la conquista hasta el Menemismo". Buenos Aires, Editorial Kapelusz.
- Revista Nueva Sociedad (1996): "Descentralización, Reforma e Instancias Locales". N° 142. Caracas-Venezuela, Editorial Texto.
- Rivero, J. (1999): "Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización". Madrid, Editorial Miño y Dávila.
- Roggi, L. O. (1994): "Descentralización y Calidad de la Educación". En Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas. Argentina, Año VI, N° 16.

- Romero, N. H.** (1994): "Lineamientos generales para la planificación y gestión de los servicios educativos en centros poblacionales del medio rural. Un caso en la Provincia de Salta". Trabajo Final de la Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Salonia, A. y Otros.** (1995): "Ley Federal de Educación. Transformación del sistema educativo". Buenos Aires, Ed. El Ateneo.
- Subirats, J.** (1989): "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración". Ministerio para la Administración de Políticas Públicas. Madrid, 1989.
- Tedesco, J. C.** (1986): "Crisis económica, educación y futuro en América Latina". Revista Nueva Sociedad N° 84. Caracas-Venezuela.
- Tedesco, J. C.** (1988): "El rol del estado en la educación". Santiago, Chile, UNESCO-OREALC.
- Tenti Fanfani, E.** (1993): "La escuela vacía. Deberes del estado y responsabilidades de la sociedad". Argentina, Editorial UNICEF/Losada.
- Tiramonti, G.** (1996): "El escenario político educativo de los '90", en Revista Paraguaya de Sociología, Año 33, N° 96, Mayo-Agosto. Asunción.
- Torres, R. D.** (1999): "Mito y Educación. El impacto de la globalización en la educación en Latinoamérica". Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Vior, S.** -Directora- (1999): "Estado y educación en las provincias". Madrid, Ed. Miño y Dávila.
- Whitty, G. y Otros.** (1999): "La escuela, el estado y el mercado". Madrid, Editorial Morata.
- Zorrilla Fierro, M.** (1997): "Un proceso de descentralización centralizado o la construcción de oportunidades de desarrollo de un sistema educativo estatal. El caso de Aguascalientes, México" en FRIGERIO, G. POGGI, M. GIANNONI (Compiladores). "Políticas, instituciones y actores en educación". Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas y Centro de Estudios Multidisciplinarios.

## **Documentos de trabajo**

- Conferencia Mundial sobre Educación para todos** (1990): "Declaración Mundial sobre Educación para Todos". Jomtiem-Tailandia.
- Conferencia Mundial sobre Educación para todos** (1990): "Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje". Jomtiem-Tailandia.
- Congreso Pedagógico Nacional** (1989): "Informe sobre posibles reformas del Sistema Educativo". Comisión Honoraria de Asesoramiento. Buenos Aires-Argentina.
- Congreso Pedagógico Nacional** (1988): "Informe final de la Asamblea Nacional". Embalse-Córdoba-Argentina.
- CONSUDEC** (1991): "Transferencias: documentos, opiniones, sugerencias". Buenos Aires-Argentina.
- Matts, Carlos** (1990): "Modernización, reestructuración neocapitalista y gestión pública. El caso de los países del Cono Sur". Santiago de Chile.

- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación** (1996): “Informe Nacional de la República Argentina. Desarrollo de la educación”. Buenos Aires-Argentina.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación** (1996): “La política educativa del gobierno Nacional”. Buenos Aires-Argentina.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación** (1993): “Ley Federal de Educación”. Buenos Aires-Argentina.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación** (1999): “Mejor educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina, 1993 - 1999”. Santiago de Chile, Impresión, Empresas Cochrane S.A.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación**(1994): “Nueva Escuela. Aplicación de la Ley Federal de Educación”. Buenos Aires-Argentina.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación**(1993): “Aplicación de la Ley Federal de Educación. Marco general de política educativa”. Buenos Aires-Argentina.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación** (1993): “Aplicación de la Ley Federal de Educación. “Marco general de acciones para la transformación educativa”. Buenos Aires-Argentina.
- Ministerio de Educación y Justicia** (1990): “Jerarquización de la escuela en el marco de la política de federalización”. Serie Doctrina y Programa N° 1. Buenos Aires-Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional** (1991): “Ley Federal de Educación”. Texto original. Buenos Aires-Argentina.