**Daniel Filmus**
Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica Argentina.
Profesor Asociado de Sociología en la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Investigador de la UBA y de la Carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET).
Sub-secretario de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (1990/92). Director General de Educación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1989/90). Presidente del Colegio de Graduados en Sociología (1983/88). Consultor y Asesor en distintas organizaciones nacionales e internacionales. Primer Premio Academia Nacional de Educación, 1995.
Entre sus libros publicados figuran los siguientes: «El perfil de las ONGs en Argentina», FLACSO-Banco Mundial, Buenos Aires, 1997; «Estado, sociedad y educación. Proceso y desafíos», Editorial Troquel, 1996; «¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina». Guillermina Tiramonti, Daniel Filmus, compiladores, FLACSO-Fundación Concretar-Fundación Ford-OREALC/UNESCO, 1995; «Los condicionantes de la calidad educativa» (compilador). Ed. Novedades Educativas, Buenos Aires, 1995; «Las transformaciones de la educación en 10 años de democracia» (compilador). En colaboración con Tiramonti, G. y Braslavsky, C., Ed. Tesis Norma / FLACSO. Buenos Aires, 1995; «Para qué sirve la escuela» (compilador). Ed. Tesis, Buenos Aires, 1993; «Las demandas populares por educación. El caso del movimiento obrero argentino». Editorial Aique, Buenos Aires, 1992.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
FLACSO
Ayacucho 551, 1026 Buenos Aires - Argentina
Tel.: (541) 3752435 Fax: (541)3751373
E-mail: filmus@flacso.cci.org.ar



# La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto*

**A medida que se fueron conformando como Estados nacionales, las sociedades europeas generaron sistemas educativos que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de selección y legitimación de las élites dominantes.**

## 1. Introducción: El origen centralizado de los sistemas educativos latinoamericanos

El estudio de los actuales procesos de descentralización de los sistemas educativos de la región exige el análisis de las principales circunstancias que prevalecieron en la determinación de las características fuertemente centralizadas de su origen. Diferentes autores coinciden en que al menos existen dos factores que confluyeron en este proceso. El primero de ellos hace referencia a las condiciones en las que emergieron los Estados nacionales luego de la gesta emancipadora y a la relación que mantuvieron con la sociedad civil. El segundo de los factores está vinculado a las funciones que debieron desempeñar los sistemas educativos latinoamericanos desde su creación.

Respecto al rol centralizador que los Estados nacionales han ejercido históricamente en torno a la educación en distintos países latinoamericanos a partir del siglo XIX es posible señalar que el mismo correspondió a la matriz de pensamiento que se comenzó a implementar a partir del surgimiento del Estado liberal en Europa. Existe coincidencia en reconocer que en el viejo continente el surgimiento y posterior consolidación del Estado-Nación liberal estuvo íntimamente vinculado a la posibilidad de desarrollar sistemas educativos nacionales (Green, A. 1990). A medida que se fueron conformando como Estados nacionales, las sociedades europeas generaron sistemas educativos que se constituyeron en uno de los principales factores de integración política, de identidad nacional, de cohesión social, de transmisión de los valores de las clases dirigentes y de selección y legitimación de las élites dominantes (Hobsbawn, E. 1977). El modelo educativo del Antiguo Régimen, que suponía instituciones educativas desarticuladas y superpuestas, en su mayoría en manos de autoridades eclesiásticas y locales fue dejando lugar a la construcción de un verdadero sistema. Sistema que, en la concepción de M. Archer (1979), corresponde a «un conjunto de instituciones diferenciadas, de ámbito nacional, destinadas a la educación formal, cuyo control e inspección co-

(*) Documento presentado en el Coloquio Regional sobre «Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana», celebrado en San José, Costa Rica, del 3 al 5 de noviembre de 1997, bajo los auspicios del CLAD y del Gobierno de los Países Bajos.

rresponden al Estado y cuyos elementos y proceso están relacionados entre sí». Fueron las autoridades de los Estados liberales quienes crecientemente financiaron y ejercieron la conducción centralizada de este sistema.

En el caso latinoamericano el proceso mostró características distintivas. La finalización de los procesos independizadores no tuvo como correlato inmediato la constitución de Estados nacionales. La eclosión de intereses y poderes sectoriales y locales producto de las fuerzas centrífugas desarrolladas a partir de la Independencia, impidió que el incipiente sentimiento de nacionalidad fraguara en condiciones estables de integración nacional (Oszlak, O. 1982). El componente idealista de la nacionalidad debió combinarse con la subordinación militar de los poderes locales y con la creación de espacios de intereses económicos comunes con el objetivo de integrarse al sistema económico mundial. Sólo en este momento estuvieron dadas las condiciones para que comenzara a generarse efectivamente el proceso de construcción del Estado-Nación.

Esta construcción estuvo vinculada a la paulatina adquisición por parte del Estado de un conjunto de capacidades entre las que cabe señalar: capacidad de externalizar su poder, de institucionalizar su autoridad, de diferenciar su control y de internalizar una identidad colectiva (Oszlak, O. 1978). La educación jugó un papel fundamental en este proceso.

Pero probablemente la característica distintiva del proceso latinoamericano con referencia al europeo estuvo vinculada a las condiciones de los actores sociales. En primer lugar, la sociedad civil aún no había adquirido el carácter de «sociedad nacional» con anterioridad al surgimiento del Estado. Es por ello que Oszlak señala que fue un proceso de «mutuas determinaciones entre ambas esferas». En segundo lugar, porque la debilidad de los actores económicos y sociales modernizadores obligaron al Estado en gestación a tener un peso más significativo que en Europa. Si la marcada intervención del Estado liberal europeo en la educación fue un hecho excepcional frente al reclamo de no injerencia estatal en el desarrollo social, en el caso latinoamericano el protagonismo del Estado en muchos órdenes de la vida social fue su característica distintiva.

Distintos autores (Zermeño, S. 1983; Barrington Moore 1982) han señalado que en los países de desarrollo capitalista tardío el Estado ha debido desempeñar desde sus orígenes, junto a la unidad territorial administrativa, funciones económicas, de estructuración social y política, de cohesión social, etc. En el caso de los países latinoamericanos, esta tendencia estatista y centralista estaría profundizada por la tradición organizativa y cultural heredada de la etapa colonial (Veliz, C. 1982). La convergencia de



la propuesta liberal y la tradición borbónica previa, formaron una cultura institucional fuertemente orientada a promover y a legitimar el protagonismo del Estado central.

En síntesis, como señala Daniel García Delgado (1994): «El Estado determinó fuertemente a la sociedad, apareciendo como modernizador, revolucionario, transformador o garante de un orden represivo, pero en todos los casos con una gran influencia sobre la sociedad. Si en los países centrales, la sociedad civil tuvo mayor autonomía y una dinámica menos dependiente del sector público, aquí, aun en épocas dominadas por las perspectivas liberales, no se liberó de una fuerte determinación. Esta característica le dio una particular vinculación que estuvo más cerca de la intervención y de la «fusión» que de una clara separación entre Estado y Sociedad».

Es con esta impronta que surgió el Estado en la región. La relativa fortaleza de un Estado nacional fuertemente centralizado y la existencia de una sociedad civil marcadamente débil se prolongó a lo largo del siglo XX y mostró su correlato en el centralismo de los sistemas educativos.

En el caso particular de la Argentina, el segundo de los factores que coadyuvó a la centralización del sistema educativo fue la función integradora, de construcción de la ciudadanía, de la identidad nacional y de la hegemonía de los grupos dirigentes que se le encomendó a la escuela.

A diferencia del Estado liberal-nacional europeo, el Estado en América Latina se consolidó como Estado oligárquico, es decir, una organización donde sólo tuvo posibilidad de participar el sector dirigente de la sociedad. El modelo de participación política que se generó ha tenido características fuertemente restrictivas. Denominado por Natalio Botana (1985) para el caso argentino como «el orden conservador», se trató de un modelo basado en el concepto Alberdiano de amplias libertades civiles y restringidas libertades políticas.

Un modelo fuertemente excluyente en lo económico y lo político, que no brindó el acceso masivo a la propiedad, a la participación política, o a la movilidad social ascendente encontró en la educación el mecanismo más idóneo para integrar y modernizar las sociedades. En este marco, el sistema educativo se constituyó con características fuertemente «estatistas y centralizadoras» (Tedesco, J. C. 1986). Ello significa que fue el Estado nacional quien asumió la tarea educadora por gestión propia o a través del control de las instituciones de tipo privado. Cabe destacar que a diferencia del centralismo francés, en este caso se trató de un centralismo no igualitario ya que en su dinámica concreta fortaleció al Estado en la búsqueda de una homogeneidad formal que no se correspondió con una rea-

**El rasgo centralista del sistema educativo argentino permitió que sus funciones se desarrollasen bajo la conducción ideológico-política de los sectores oligárquicos vinculados al puerto de Buenos Aires. Una estructura educativa y un currículum excesivamente centralizado y elaborado desde el Estado nacional contribuyó a que el proyecto económico agro-exportador de la generación del 80 adquiriese un alto grado de hegemonía en todo el territorio nacional.**

lidad social marcadamente desigual y heterogénea.

En este marco, es posible afirmar que en la Argentina la función encomendada al sistema educativo en sus orígenes estuvo más vinculada a la esfera de lo político, que a la de lo económico. La educación jugó un papel preponderante en torno a la integración social, la consolidación de la identidad nacional, la generación de consenso y la construcción del propio Estado. El rasgo centralista de este sistema permitió que estas funciones se desarrollasen bajo la conducción ideológico-política de los sectores oligárquicos vinculados al puerto de Buenos Aires. Una estructura educativa y un currículum excesivamente centralizado y elaborado desde el Estado nacional contribuyó a que el proyecto económico agroexportador de la generación del 80 adquiriese un alto grado de hegemonía en todo el territorio nacional. De esta forma es posible entender cómo, a pesar de que por la Constitución aprobada en 1853 la educación fue una responsabilidad atribuida a las provincias con un sentido federal, la mayor parte del sistema educativo argentino estuvo bajo jurisdicción del Ministerio de Educación de la Nación hasta las últimas décadas del siglo XX.

## 2. La crisis del Estado de Bienestar y los procesos de descentralización educativa

La matriz centralista de la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos se mantuvo a lo largo del presente siglo. Como hemos analizado anteriormente, esta característica estuvo más vinculada al origen liberal del Estado que a las estrategias keynesianas posteriores a la crisis de 1929. Sin embargo, su cuestionamiento coincide con la profunda crisis que el Estado Benefactor ha sufrido en la región a partir de fines de la década de los '70. Ello ha llevado a que muchas veces se relacione la necesidad de descentralización tanto de los servicios educativos como de las políticas públicas únicamente con los aspectos vinculados a la crisis fiscal, al endeudamiento externo, a la excesiva burocratización del aparato público y a la falta de capacidad de los Estados para atender las demandas del conjunto de la sociedad. De esta manera y principalmente a partir de la incidencia de los organismos de financiamiento internacional, los factores fiscales cobraron preponderancia frente a la necesidad de repensar globalmente el nuevo tipo de articulación entre el Estado y la sociedad que debía surgir a partir de la crisis del tipo de Estado vigente. Ello significó en muchos casos el repliegue del Estado de sus responsabilidades en el ámbito social sin el desarrollo de estrategias para que la comunidad pueda generar alternativas participativas que impidan el crecimiento de la desigualdad y la pobreza.



En este contexto se han iniciado en la región un conjunto de procesos dirigidos a descentralizar los sistemas educativos que, en su mayor parte, han tenido como común denominador paliar la crisis fiscal: «El tipo más común de reforma en la región en el decenio de 1980 ha sido la tentativa de reducir el gasto del gobierno central en la educación mediante la descentralización de las decisiones (esto es, de la gestión) en la educación y, en menor medida, del financiamiento de la educación» (BID, Carnoy M. y Moura de Castro, C. 1996). A pesar de tener como marco un conjunto de «recetas» relativamente homogéneas, han asumido desarrollos particulares de acuerdo a las condiciones socio-políticas, económicas y educativas de cada país.

En el caso argentino la transferencia de los servicios educativos nacionales a las jurisdicciones provinciales y a la ciudad de Buenos Aires ha sido una de las transformaciones más profundas que se han operado en la estructura del sistema educativo en los últimos años.

El primer intento de descentralización se desarrolló sobre fines de la década de los '60, donde a partir de la Ley No. 17.878 el Poder Ejecutivo logró transferir sólo 680 escuelas ubicadas en las Provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. Una década después, en 1978, la casi totalidad de establecimientos primarios bajo dependencia nacional fueron transferidos a las jurisdicciones (Cantini, J. L. 1983). Este proceso significó el traspaso de 6.700 escuelas y 44.050 docentes. Por último, los servicios primarios, secundarios y terciarios que aún quedaban bajo la órbita nacional pasaron a depender de las Provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en un proceso que comenzó en el año 1992 con la aprobación de la Ley No. 24.049. Esta Ley autorizó al Estado nacional a transferir los servicios administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos (art. 1) a través de la firma de convenios de transferencia específicos con cada jurisdicción (art. 2). En este caso se trató de 3.578 establecimientos y de 86.374 cargos docentes (CFI, 1992).

Durante el período 92/94 se hizo efectivo el traspaso de la casi totalidad de los servicios. El Estado nacional gestionaba hasta ese momento establecimientos que representaban el 1,6 % de la matrícula del nivel primario, el 44,2% del nivel secundario y el 32,5% de los alumnos del terciario. Es posible afirmar que a partir del año 1994 nos encontramos frente a un Ministerio de Cultura y Educación del que ya no dependen establecimientos educativos en forma directa.

Las evaluaciones realizadas acerca de los procesos de descentraliza-

**Cuadro 1. Distribución porcentual de la matrícula por nivel de enseñanza y autoridad (1991: Cifras estimadas)**

| Nivel | Año | Dependencia | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Nacional | Provincial | Privada |
| Primario | 1960 | 40,5 | 49,6 | 9,8 |
| | 1970 | 27,7 | 60,7 | 16 |
| | 1980 | 3,5 | 79,3 | 17,3 |
| | 1992 | 1,6 | 78,7 | 19,6 |
| Medio | 1960 | 63,9 | 16,6 | 23,4 |
| | 1970 | 47,3 | 19,6 | 33,1 |
| | 1980 | 45,2 | 24 | 30,7 |
| | 1992 | 39,3 | 32,2 | 28,4 |
| Superior | | | | |
| No Universitaria | 1960 | 71,4 | 19,9 | 0,9 |
| | 1970 | 28 | 37 | 35 |
| | 1980 | 39,6 | 28,5 | 31,7 |
| | 1992 | 28 | 44,5 | 27,3 |
| Universitaria | 1957 | 100 | ------ | ------ |
| | 1970 | 83,9 | 1,4 | 14,6 |
| | 1980 | 81,3 | 0,2 | 18,4 |
| | 1991 | 89,9 | 0,2 | 9,7 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de: Ministerio de Cultura y Educación, Departamento de Estadísticas Educativas. «Las transformaciones de la educación en diez años de democracia». FLACSO, TESIS, NORMA. 1995.

**Cuadro 2. Establecimientos educativos según nivel y departamento. 1994**

| | Total | Nacional % | Provincial % | Municipal % | S/infor. % |
|---|---|---|---|---|---|
| Inicial | 12378 | 0,5 | 9 | 7,7 | 1,8 |
| Primario | 25646 | 0,3 | 93,7 | 4,7 | 1,2 |
| Medio | 7323 | 1,8 | 88,5 | 8,4 | 1,3 |
| Terciario | 1649 | 7 | 81,9 | 9,5 | 1,6 |

Fuente: Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Elaboración propia.



**Es posible proponer que el resultado del proceso de descentralización en función de mejorar la calidad de los servicios educativos brindados dependerá, entre otros, de dos factores principales: a) la lógica política que prevalezca en los procesos y b) la capacidad del Estado nacional, de las jurisdicciones y de las instituciones escolares de asumir los nuevos roles que este proceso demanda.**

ción desarrollados en la región muestran que no es posible sacar conclusiones uniformes acerca de su impacto. En algunas ocasiones estos procesos han favorecido las tendencias hacia la calidad, la eficiencia, la igualdad y la participación en el sistema educativo. En otras, en cambio, prevalecieron consecuencias que generaron una mayor anarquía, desigualdad, burocratización y deterioro de la calidad de la educación brindada. ¿Cuáles son las condiciones que permiten potenciar el impacto positivo de estos procesos?

A los efectos de un análisis puntual, es posible proponer que el resultado del proceso de descentralización en función de mejorar la calidad de los servicios educativos brindados dependerá, entre otros, de dos factores principales: a) la lógica política que prevalezca en los procesos y b) la capacidad del Estado nacional, de las jurisdicciones y de las instituciones escolares de asumir los nuevos roles que este proceso demanda.

### 3. Las lógicas políticas de los procesos de descentralización

El reclamo por la descentralización de los servicios educativos en Argentina ha significado históricamente una demanda democratizadora frente al poder central. Ya hemos analizado las causas del excesivo centralismo que primó en los orígenes del Estado nacional. En el ámbito educativo, la centralización que se produjo a partir del surgimiento del Estado nacional significó modificar una larga tradición según la cual la potestad educativa era sostenida principalmente por los cabildos locales (Oszlak O. 1982, Casassus J. 1994). La demanda por la transferencia de los servicios surge íntimamente vinculada al conjunto de reclamos en pos de un verdadero federalismo y mayor autonomía de las provincias frente a un poder que respondía principalmente a los sectores económicos vinculados con el proyecto agroexportador centrado en el puerto de Buenos Aires. Esta demanda se sustenta también en las promesas incumplidas por el modelo educativo centralizado: integración nacional, equidad, calidad, articulación del sistema, racionalidad en la utilización de los medios, etc.

Con esta perspectiva, la necesidad de la descentralización fue incorporada en el conjunto de las plataformas electorales de los partidos políticos en el momento del retorno a la democracia. También desde esta concepción fue reivindicada unánimemente en las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional en 1988: «Las propuestas hablan de federalismo, regionalización, provincialización, desconcentración... con articulación interjurisdiccional, garantizando la unidad y coherencia del sistema educativo, en el marco de un Proyecto Nacional; con presupuesto de la Nación y aumentando los índices de coparticipación para las provincias de

menores recursos; nuclearización; desburocratización; racionalizar para asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades...».

La descentralización fue vista por los actores de la comunidad educativa como un mecanismo que permitiría terminar con la burocratización del sistema; superar la superposición de jurisdicciones; articular el accionar con los establecimientos históricamente dependientes de las provincias y adaptar estilos de gestión, contenidos y modalidades institucionales a las realidades locales. Al mismo tiempo las comunidades locales ampliarían sus posibilidades de participación en la gestión de lo educativo asumiendo un grado de compromiso mayor: «Se proponen nuevas formas de organización escolar que posibiliten la autogestión, la corresponsabilidad, la participación de la comunidad y de los distintos actores de la comunidad educativa...» (Congreso Pedagógico Nacional).

Un análisis de las estrategias de descentralización en América Latina permite observar que no siempre éstos han sido los objetivos que prevalecieron en los procesos de transferencias. Siguiendo diversos autores (Hevia Rivas, R. 1991; Casassus, J. 1994; Espinola, V. 1994) es posible identificar diferentes lógicas políticas en los procesos de descentralización.

En algunos procesos prevalecen las lógicas **economicistas.** Estas propuestas enfatizan la necesidad de ahorro del gasto público, de distribuir el gasto social oficial en los niveles provinciales y municipales, aumentar el aporte familiar, o de transferir a entidades comunitarias y privadas la conducción de la gestión educativa: «con la descentralización de la administración y el fomento a las escuelas comunitarias y privadas también se obtienen más recursos de las familias y otras fuentes locales con destino a la educación» (Psacharópoulos, 1987). Un conjunto de estas propuestas avanza en el intento de colocar la educación en el marco de los bienes que el mercado distribuye con mayor eficiencia. En esta dirección se propone que la descentralización debe aportar a la «...introducción de mecanismos de mercado, mediante la puesta en funcionamiento de procedimientos o elementos que estimulen la competencia entre las unidades educativas para lo cual es necesario dotar de transparencia al sistema...» (FIEL 1993). También convergen en la misma dirección las perspectivas que recomiendan abandonar la financiación pública de la oferta educativa y adoptar la estrategia del financiamiento de la demanda. A través de diferentes modalidades algunos de estos mecanismos ya se han comenzado a implementar en la región.

En otros procesos se privilegian las concepciones **tecnocráticas**. En estos casos la descentralización es vista desde una lógica instrumental (Casassus, J. 1994a) y tiene como objetivo principal controlar y hacer más



**Las diferentes modalidades que podrá adquirir un proceso de descentralización del sistema educativo dependerán principalmente de cuáles sean los principales problemas que se pretendan atender con esta transformación. La selección de estos problemas conlleva la elaboración explícita o implícita de un diagnóstico de la crisis educativa, de una determinada función social de la educación y de un concepto del papel del Estado respecto del proceso educativo.**

eficiente el proceso de toma de decisiones. Se delega la capacidad de ejecutar, pero con base en criterios establecidos previamente por las autoridades centrales. La eliminación de las burocracias intermedias es uno de los objetivos principales.

Un tercer tipo de procesos enfatiza la **lógica pedagógica.** Son aquellos que conciben la descentralización como un mecanismo de mejora de la calidad. Esta lógica estuvo ausente en los primeros procesos de descentralización de la región (Prawda, 1992). Luego fue incorporada con la concepción de que es imposible elevar la calidad del servicio educativo definiendo estrategias homogéneas frente a realidades sumamente heterogéneas. De esta manera se acentúa la necesidad de adaptar los elementos que conforman los procesos de enseñanza-aprendizaje a realidades locales que exigen diseñar en este nivel los proyectos regionales o institucionales de mejora (Roggi, L. 1994).

Por último es posible distinguir una lógica de inspiración **democrático-participativa.** El objetivo principal de esta concepción es otorgar mayor autonomía de decisión, poder y recursos a las instancias locales y regionales. La asunción de mayores cuotas de poder local permitiría comprometer a la comunidad para que asuma un mayor control sobre el proceso educativo (McGinn, N. y Street, S. 1986). Al mismo tiempo significa un proceso de aprendizaje para los actores y un ejercicio concreto de la cultura democrática y la participación ciudadana (Salonia A. 1993).

En este punto del análisis es posible proponer junto con J. Casassus que «la descentralización no es un fin en sí mismo, es una política para lograr ciertos fines. En sí ella no es buena o mala, no es progresista o conservadora. Ello depende de si contribuye o no a resolver los problemas que hacen pensar que esta medida puede resolver» (Casassus, J. 1994).

Por lo tanto, las diferentes modalidades que podrá adquirir un proceso de descentralización del sistema educativo dependerán principalmente de cuáles sean los principales problemas que se pretendan atender con esta transformación. La selección de estos problemas conlleva la elaboración explícita o implícita de un diagnóstico de la crisis educativa, de una determinada función social de la educación y de un concepto del papel del Estado respecto del proceso educativo.

¿Cuáles han sido las lógicas que han prevalecido en el proceso de descentralización que se viene llevando a cabo en Argentina?

En primer lugar queremos destacar que en nuestra concepción es difícil encontrar las lógicas descriptas anteriormente en «estado puro» dentro de un proceso descentralizador. Es probable que muchas de las diferentes concepciones convivan dentro del proceso y que las condiciones socio-

políticas generen la posibilidad que se privilegien unas u otras en un momento histórico determinado. Un ejemplo de esta afirmación ha sido el proceso descentralizador emprendido en Chile. En su origen, durante el gobierno autoritario, se privilegiaron las perspectivas economicistas de mercado y las tecnocráticas. El retorno a la democracia permitió evaluar estas políticas. Las investigaciones realizadas mostraron que sus principales consecuencias fueron el deterioro de la calidad y la mayor iniquidad en la distribución del servicio (Latorre, C. L. y otros 1991). Pero lejos de volver atrás en la transferencia de los servicios educativos, se optó por diseñar estrategias que permitieran profundizar sus potencialidades democráticas y de elevación de la calidad. La asunción por parte del Estado nacional de mayores responsabilidades en torno a la compensación de las desigualdades, la atención focalizada, la ayuda financiera y el apoyo técnico, conformaron el principal camino escogido (Espinola, V. 1994).

Por otra parte, la incidencia de los organismos internacionales en torno a la aplicación de estas estrategias ha generado una indiferenciación del discurso en realidades nacionales muy distintas. No alcanza pues, con la lectura de la legislación o de los documentos de política educativa. Es necesario estudiar particularmente el resultado de las acciones descentralizadoras en la práctica educativa concreta para llegar a conclusiones más firmes. En la Argentina este tipo de estudios aún no se ha efectuado. Los análisis de las primeras transferencias se han preocupado principalmente por el nivel macro (Kisilevsky, M. 1990; Senén González, S. 1989 y otros; Carciofi, R. 1996). Estos trabajos mostraron resultados negativos para la calidad y eficacia del sistema.

A pesar de contar con pocos estudios, es posible proponer que las perspectivas economicistas y tecnocráticas fueron privilegiadas en el proceso de transferencia realizado en 1978. Como hemos analizado en el punto anterior, el sentido principal estuvo dirigido a desresponsabilizar al Estado nacional del servicio educativo primario (y por lo tanto de su carga presupuestaria) y a racionalizar la utilización de los recursos sin tomar en cuenta la calidad educativa (Senén González, S. 1994). De hecho, este proceso no significó una ampliación de las posibilidades de participación comunitaria en las escuelas ni la emergencia de procesos innovadores por iniciativa de sus actores. Tampoco permitió una mejora del servicio. La desatención por parte del Estado nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales, provocaron la profundización de la segmentación educativa. Las investigaciones suelen definir este tipo de procesos más como «desconcentración» que como una verdadera descentralización. Con este término se hace referencia a procesos en donde una administra-



ción centralizada opta voluntariamente por atribuir determinadas funciones a otros órganos que mantienen alguna relación de dependencia con ella. En este caso la dependencia es principalmente financiera.

Un reciente trabajo de la CEPAL en donde se analiza este proceso señala que «...la modalidad adoptada por el país para la descentralización de la educación ha sido la respuesta a la existencia de restricciones macroeconómicas y de imperativos vinculados a la política fiscal más que a las prioridades de la política educativa, lo que contrasta con las ideas generales que predominan en la literatura especializada...» (Carciofi 1996).

Otros trabajos mostraron que este proceso también influyó en generar conducciones educativas jurisdiccionales excesivamente centralistas, difundir mecanismos caudillistas y clientelares en el ámbito educativo y contradictoriamente a lo propuesto, aumentar los costos educativos (Senén González, S. 1989).

Como señalamos, el retorno de las instituciones constitucionales permitió recuperar la demanda democratizadora por la descentralización. A pesar de ello hubo que esperar hasta 1992 para contar con una ley que reglamentara el proceso. En el transcurso de este tiempo han sido muchas las jurisdicciones que intentaron elaborar normativas que permitieran profundizar la desconcentración ocurrida en 1978 en dirección a mejorar la calidad o a aumentar la participación comunitaria. Un trabajo reciente muestra que en 20 de las 23 provincias se han aprobado constituciones o leyes que permiten la participación comunitaria en las escuelas. En muy pocos casos esta normativa se cumple efectivamente (Braslavsky, C. 1993).

Por ejemplo, en una pequeña cantidad de provincias se han implementado en la práctica instancias de participación local al interior de sus escuelas u otros tipos de innovaciones sustantivas en el modelo de gestión institucional. Una de las primeras ha sido el intento de nuclearización que lleva adelante la Provincia de San Luis a partir de 1984. En este caso la estructura piramidal ordenada jerárquicamente y la concentración de los mecanismos de planificación y de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo restaron posibilidades participativas al proyecto (Tiramonti, G. 1994). Otros procesos de generación de formas de incorporación de nuevos actores a la gestión escolar se han llevado adelante en Córdoba, Río Negro, Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires. La Capital Federal ha posibilitado la integración de los padres en los aspectos pedagógicos a través de la Planificación Institucional Participativa (PIP). Cabe destacar que ninguno de estos proyectos ha tenido una institucionalización masiva.

En el desarrollo del último proceso de transferencia ocurrido a partir

de 1992, también existió una fuerte presión por parte de quienes enfatizaron la preocupación por la crisis fiscal del Estado. Estos sectores privilegiaron el aspecto presupuestario de la transferencia (Senén González, S. 1994). Esta intención quedó de manifiesto cuando se intentó implementar la transferencia a partir de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional correspondiente a 1992 (Carciofi, 1996).

Desde la conducción y el conjunto de los actores del sistema educativo se argumentó fuertemente en dirección a proponer que el principal sentido de la transferencia debía estar vinculado a cuestiones eminentemente pedagógicas. Es en torno a este dilema central, el énfasis en lo financiero o en lo educativo, que con la participación en el debate público de autoridades, gremios docentes, asociaciones de padres y partidos políticos, se aprueba la Ley específica que autoriza la transferencia de los servicios. Con posterioridad a la aprobación de esta norma se sanciona la Ley Federal de Educación que provee un nuevo marco general que regulará el sistema educativo argentino, ahora en manos de las jurisdicciones.

El escaso tiempo transcurrido desde la implementación y el desigual impacto cuantitativo y cualitativo que generó la transferencia en cada jurisdicción impiden arribar a conclusiones generales acerca de las consecuencias de este proceso. Por otra parte, la Ley de transferencia no previó la adjudicación de recursos específicos para la atención de los nuevos servicios educativos. De esta manera, la coincidencia de la necesidad de absorción de nuevas escuelas con una profunda crisis fiscal que afectó distintas jurisdicciones, significó que muchas provincias disminuyeran su inversión educativa con el consiguiente impacto en la declinación de la calidad. En algunas de ellas se llegó a disminuir en valores absolutos el salario docente. En estos casos la descentralización puede mostrar consecuencias similares a las que el BID evaluó para otros países de América Latina: la experiencia en América Latina y el Caribe sugiere que la variante de la descentralización por razones de financiamiento puede producir un mejoramiento de la educación a nivel local, si bien los efectos positivos quedan neutralizados con creces si se reduce el gasto educacional y la asistencia técnica a nivel local. También puede aumentar la desigualdad de los resultados educacionales porque las localidades pobres tienen menos recursos financieros, técnicos y humanos propios para invertir en educación que las localidades de ingresos más elevados.

En el mismo sentido, la envergadura de las problemáticas administrativas, legales, laborales, etc. obligó a dedicar los primeros esfuerzos a resolver los aspectos burocráticos de la transferencia. La paradoja principal es que, al contrario de lo que se previó, el crecimiento de las burocracias



y equipos técnicos locales superó ampliamente la racionalización de personal operada a nivel de la administración central.

Al mismo tiempo todavía no ha habido, en la mayor parte de las jurisdicciones, evaluaciones que permitan responder con certeza si a nivel pedagógico el proceso de transferencia de servicios se ha convertido en una herramienta de descentralización efectiva y de acceso a mayores niveles de autonomía por parte de las instituciones educativas. Existe un conjunto de iniciativas que ha colocado el centro de la preocupación en la elaboración de proyectos de mejora de la calidad en cada establecimiento. Muchos de estos proyectos comienzan a generar resultados positivos. Sin embargo, cabe destacar que la mayor parte de estos diseños institucionales continúan partiendo de iniciativas que lleva adelante el Ministerio nacional a través de las políticas compensatorias encabezadas por el Plan Social Educativo.

No cabe duda de que es un proceso cuyo resultado no está definido previamente y es factible proponer que actualmente las diferentes lógicas anteriormente sintetizadas se encuentran en pugna para hacer prevalecer sus respectivas perspectivas. Uno de los ejes centrales que contribuirá a definir el impacto de este proceso en la realidad cotidiana de las escuelas está orientado al segundo de los condicionantes al que hemos hecho referencia, **el papel de los actores.**

### 4. Los nuevos roles de los actores involucrados

Todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores intervinientes. Para que las transferencias operen en un sentido democratizador es necesario que los actores desarrollen nuevas «capacidades» hasta el momento ausentes o monopolizadas por otras instancias. Sin pretender ser exhaustivos, intentaremos plantear algunas de las más importantes tareas de momento.

Sin lugar a dudas uno de los mayores desafíos es la transformación de las funciones de la conducción educativa a nivel nacional. El Ministerio de Cultura y Educación deberá desarrollar capacidades hoy atrofiadas por décadas de centralización, burocratización e ineficiencia en la gestión. El abandono de las tareas de administración de unidades educativas en forma directa genera condiciones para construir un estilo de conducción y gestión, que le permite liderar el proceso de transformación educativa. ¿A qué tipo de capacidades estamos haciendo referencia?

En primer lugar, a la capacidad de **concertación.** Los procesos de descentralización conllevan una fuerte tendencia hacia el privilegio de los intereses y sentimientos particularistas por encima de los nacionales (Pue-

**Particular importancia reviste la creación de un sistema de evaluación permanente de la calidad educativa. Contar con un mecanismo eficaz de evaluación del rendimiento escolar y docente permitirá medir desempeños, incentivar su mejoramiento, asegurar el uso eficiente de los recursos y elaborar alternativas de atención focalizada en necesidades prioritarias.**

llez Benítez, M. 1993). La necesidad de mantener la unidad del sistema educativo nacional implica la creación de ámbitos donde se acuerden las políticas nacionales que requerirán de adaptaciones particulares en cada una de las jurisdicciones. Estas políticas deben dejar de ser imposiciones del poder central frente a los gobiernos locales para transformarse en proyectos, planes y programas elaborados en forma compartida por las jurisdicciones. La capacidad de concertar del Estado nacional no se debe restringir a los acuerdos entre provincias. También se requiere poder desarrollar una articulación permanente entre los actores de la comunidad educativa (gremios docentes y no docentes, estudiantes, padres, etc.) para su integración activa en la implementación de las estrategias. Este mismo tipo de articulación es necesaria entre los miembros de la comunidad extraescolar (empresarios, sindicatos, partidos políticos, ONG's, etc.), con el objeto de conocer sus demandas hacia el sistema y comprometerlos activamente en la acción educativa.

La segunda de las capacidades a la que queremos hacer referencia es la de **información y evaluación.** En las últimas décadas se ha subestimado la necesidad de contar con información precisa para la toma de decisiones. En momentos de cambios rápidos como los actuales se requiere un sistema de información e investigación que sustente las estrategias a proponer a las jurisdicciones con el objeto de mejorar la eficiencia y elevar la calidad del sistema. Esta misma información es también necesaria para articular desde el Estado nacional con las otras políticas económico-sociales que se llevan adelante. Un párrafo especial merece la creación de un sistema nacional de evaluación permanente de la calidad educativa. Contar con un mecanismo eficaz de evaluación del rendimiento escolar y docente permitirá medir desempeños, incentivar su mejoramiento, asegurar el uso eficiente de los recursos y elaborar alternativas de atención focalizada en necesidades prioritarias.

Vinculada a la necesidad de generación de estrategias dirigidas a garantizar una efectiva igualdad de posibilidades es imprescindible desarrollar la capacidad de **compensación.** Esta tercera capacidad está vinculada al peligro de que las políticas descentralizadoras produzcan mayores niveles de desigualdad entre las diferentes jurisdicciones (Vollmer, M. I. 1995). Las diferencias que anteriormente hemos analizado tanto a nivel regional como socio-económico no podrán ser disminuidas si se deja cada grupo a merced de sus propios recursos. La capacidad de «discriminación positiva» está estrechamente relacionada a las anteriores. Las investigaciones y evaluaciones deben ser la base para la definición de las prioridades. La concertación debe convertirse en la garantía de que los recursos disponibles no sean usados discrecionalmente en función de intereses político-partidarios coyunturales.

Por último, la conducción nacional debe recuperar la capacidad de **innovación y transformación pedagógica.** Al haberse liberado de la conducción de establecimientos, el Ministerio se encuentra en óptimas condiciones para focalizar su preocupación en recuperar el liderazgo técnico-pedagógico que le permita encabezar los procesos de innovación educativa en el país. El anquilosamiento en los contenidos, tecnologías educativas, modelos de gestión, etc. al que ya hemos hecho referencia, obliga a generar las transformaciones que permitan colocar a la educación a la altura del actual desarrollo científico-tecnológico. La alta concentración profesional del Ministerio debe combinarse con la posibilidad de integrar los aportes de la comunidad académica, en particular la universitaria. A través de experiencias piloto las innovaciones deben colocarse al servicio de las necesidades detectadas en las jurisdicciones, privilegiando el desarrollo de estrategias no tradicionales. En este sentido uno de los principales desafíos es implementar acciones que permitan incorporar a otros agentes educadores que, a pesar de tener posibilidades más abarcadoras y menos convencionales, no siempre son incluidos por el sistema (Salonia, A. 1993).

Los organismos internacionales, con base en la experiencia comparada, enfatizan la necesidad de que estas capacidades se desarrollen previamente al inicio de los procesos de descentralización (Banco Mundial 1988, CEPAL-UNESCO 1992). Es evidente que ésta no es la situación que se ha vivido en el conjunto de los países de América Latina ni en el caso puntual de Argentina. Como lo planteara Oszlak (1982) para el momento del surgimiento del Estado nacional, el proceso de desarrollo de estas «capacidades « no será espontáneo. Dependerá de las dinámicas sociales y políticas concretas, en particular del papel otorgado al Estado en la conducción del proceso.

Cabe destacar que, sustentado en el texto de la Ley Federal de Educación, el Ministerio de Cultura y Educación ha dado importantes pasos en dirección a adquirir las capacidades mencionadas. Algunos de los principales ejemplos son:

–El papel del Consejo Federal de Educación en torno a la **concertación** de las principales estrategias de transformación educativa y formación docente.

–La implementación de la Red Federal de **Información** y el Operativo Nacional de **Evaluación** de la calidad educativa.

–La puesta en marcha del Plan Social Educativo para atender las prin-

**Pero no sólo el Estado nacional debe generar nuevas capacidades. Ello también debe ocurrir a nivel de las jurisdicciones y las propias unidades educativas.**

cipales necesidades de **políticas compensatorias.**

–La elaboración de los Contenidos Básicos Comunes como una de las principales **innovaciones** en el marco del proceso de transformación educativa.

Pero no sólo el Estado nacional debe generar nuevas capacidades. Ello también debe ocurrir a nivel de las jurisdicciones y las propias unidades educativas.

Las conducciones educativas jurisdiccionales son quienes más sufren la verdadera «explosión» que se produce con los procesos de transferencia. Deben articular su antiguo sistema con el nuevo, poco acostumbrado al contacto permanente con las autoridades debido a la distancia que tenían con las mismas. Ven incrementado el trabajo administrativo y profesional en el marco de escasos recursos humanos calificados y de programas de racionalización que no permiten incorporar nuevo personal. Deben concertar sus políticas con otras jurisdicciones, al mismo tiempo que elaborar estrategias propias que les permitan adecuarlas a su realidad local. Todo ello en el marco de grandes restricciones presupuestarias.

Por otra parte, las conducciones jurisdiccionales deben romper con su propia tradición histórica centralista al interior de sus territorios si efectivamente pretenden transformar la desconcentración en políticas educativas descentralizadas.

Pareciera ser que ninguna de las capacidades señaladas para el Estado nacional pueden estar ausentes en la conducción educativa jurisdiccional. Es necesario concertar con los sectores que actúan en su propio territorio; investigar, evaluar y detectar las demandas de su población específica; evaluar las necesidades de atención focalizada de sus escuelas y generar o adaptar estrategias y técnicas a su particular realidad. Junto con estas capacidades también necesitan gestionar y administrar eficientemente un sistema educativo cada vez más grande y fundamentalmente, generar condiciones de descentralización y de libertad en la toma de decisiones, para que se amplíen las posibilidades de participación de los actores de la comunidad educativa a nivel de cada una de las instituciones.

Finalmente, es en los propios establecimientos escolares donde la necesidad de generar nuevas capacidades aparece con más fuerza.

Actualmente existe consenso en que la «revolución copernicana» que propone los procesos de descentralización exige mayores niveles de autonomía por parte de las escuelas (Namo de Mello, G. 1991). Sin embargo, ello no implica que exista unanimidad respecto del significado de la autonomía. Desde ciertas perspectivas implica la autodeterminación por parte de la institución tanto de las metas y objetivos como de los mecanismos que se consideran apropiados para arribar a ellos, al margen de las políticas y estrategias nacionales. No es ésta la interpretación que aquí proponemos.

Distintas investigaciones (Tiramonti, G. 1989; Braslavsky, C. 1993) han mostrado que de hecho, por ausencia de políticas estatales o de agentes que las propongan y evalúen, muchas escuelas han contado en la práctica con altos niveles de autonomía. Ello ocurrió particularmente con las escuelas dependientes de la nación que se encontraban en zonas alejadas. En este caso se trató de un tipo de autonomía «anómica», no vinculada al proyecto global. La fragmentación del sistema educativo fue su principal consecuencia. Es más, como formalmente las innovaciones realizadas en estas escuelas se encontraban al margen del reglamento (ocurrían en «negro»), cuando se obtenían buenos resultados los mismos eran difícilmente generalizables, ya que no se documentaban ni compartían con instituciones similares (Filmus, D. 1993).

Siguiendo una perspectiva sistémica es posible proponer que «...no se puede definir la autonomía sólo como la ausencia de obligaciones o restricciones externas, el concepto de autonomía, según su sentido semántico se refiere a la **independencia en la autorregulación.** La autonomía presupone, entonces, que en la relación con el entorno puedan coexistir las dependencias y las independencias, de lo contrario no habría problema de regulación. Un incremento de la autonomía no puede, por tanto entenderse como una disminución de la dependencia ni el aumento de la independencia. El aumento de la autonomía más bien presupone que se alcancen niveles de combinación a partir de los cuales sea posible un mayor número tanto de dependencias como de independencias. El incremento de la autonomía no necesariamente es a costa de los sistemas del entorno de los que se depende. **Pero puede significar que se cambien por otros aquellos sistemas del entorno de los que se prefiere depender**...» (Luhmann, N. y Schor, K. 1993).

La larga cita nos permite proponer otra forma de concebir la autonomía. En el ámbito educativo la dependencia estuvo siempre planteada respecto a la lógica administrativo-burocrática del sistema, en el sentido weberiano del concepto. Aun en los aspectos pedagógicos la dependencia se hizo efectiva en las cuestiones formales (planificaciones, edades, contenidos impartidos, duración de los ciclos, etc.). La independencia en cambio, estuvo dada con referencia al resultado del proceso del aprendizaje por parte de los alumnos. Un claro ejemplo son los parámetros de la evaluación de las instituciones educativas por parte de los «superiores».

**La «revolución copernicana», a nuestro entender debe significar que las escuelas pasen a tener menor dependencia respecto de las formas, para aumentar su dependencia respecto de lo sustantivo. Ello implica más libertad frente a la burocracia respecto de los mecanismos, pero también más compromiso frente al sistema educativo y con la comunidad respecto al resultado de su trabajo: los procesos de enseñanza-aprendizaje.**

Hasta el momento se ha realizado con arreglo a normas, no a resultados. Los aspectos vinculados al cumplimiento de las reglamentaciones curriculares, a lo administrativo, al «orden», son los que la lógica burocrática ha tomado como elementos de evaluación. Pocas veces se ha tenido en cuenta la calidad de la educación brindada.

La «revolución copernicana», a nuestro entender debe significar que las escuelas pasen a tener menor dependencia respecto de las formas, para aumentar su dependencia respecto de lo sustantivo. Ello implica más libertad frente a la burocracia respecto de los mecanismos, pero también más compromiso frente al sistema educativo y con la comunidad respecto al resultado de su trabajo: los procesos de enseñanza-aprendizaje.

La principal capacidad a desarrollar es la posibilidad de que cada escuela encuentre sus propias estrategias, elabore sus propios proyectos institucionales, administre crecientes recursos, contextualice contenidos y técnicas pedagógicas, genere mecanismos de participación comunitaria, etc. Todo ello con el objetivo de garantizar que sus alumnos accedan a aquellos valores, conocimientos y competencias que el conjunto de la sociedad, en el marco de la concertación anteriormente mencionada, definió como necesarios para que todo ciudadano esté en condiciones de alcanzar una participación social plena.

Por supuesto esta tarea no sólo significa desafíos para la comunidad educativa local. En el marco de las tradiciones burocrático-centralistas, de la actual crisis educativa y de la carencia de docentes formados en este tipo de dinámica institucional, el apoyo de las gestiones jurisdiccionales y nacionales para la transformación es vital. El cambio en la normativa, la ampliación de la libertad de acción, la capacitación docente, el aumento de los recursos, las políticas compensatorias, los mecanismos de incentivos, son imprescindibles para que los cambios propuestos no queden en la puerta de la escuela.

### 5. La necesidad de concertar los procesos de descentralización educativa

Hasta aquí hemos propuesto que el resultado de la descentralización educativa se define a lo largo del mismo proceso. También hemos señalado que el sentido democratizador de la descentralización está íntimamente vinculado a que en su implementación prevalezcan las lógicas pedagógico-participativas en detrimento de las tecnocráticas-financieras. Al mismo tiempo destacamos que es necesario que los actores intervinientes transformen profundamente sus roles tradicionales para que los mayores niveles de autonomía alcancen las prácticas escolares cotidianas sin que



el sistema vea profundizada la segmentación de su calidad y pierda su carácter nacional.

Por último, queremos señalar que para que la descentralización signifique una sensible mejora en la calidad de la educación y un aumento en los niveles de equidad del sistema es necesario que esté enmarcada dentro de importantes procesos de concertación de los diferentes actores educativos, políticos y sociales. Entre otras, existen por lo menos tres razones que permiten sustentar esta afirmación.

La primera de ellas hace referencia a que la implementación integral de los procesos de descentralización requiere de períodos de tiempo que superan largamente los que prevén los calendarios electorales. De esta manera un proceso de concertación política permite que, aun cambiando el equipo que gobierna el sistema, los actores tengan seguridad en la continuidad de las estrategias de cambio. Sólo a partir de esta seguridad es posible que comiencen la difícil tarea de abandonar sus roles tradicionales. En este sentido, una estrategia de descentralización debe comprenderse como una política de Estado, más allá del gobierno que ejerza ocasionalmente su conducción (Tiramonti, G. y Filmus, D. 1995).

La segunda de las razones está vinculada a la energía social necesaria para producir una transformación educativa de tanta magnitud. Ella requiere la posibilidad de concitar el apoyo del conjunto de los sectores de la sociedad. Por un lado, de los miembros de las comunidades locales que hasta ahora no tuvieron protagonismo en el hecho educativo y a quienes se procura incorporar al abrir las escuelas a su participación. Por otro, de quienes deben implementar los objetivos de la transformación: **los docentes.** Ellos son los únicos capaces de hacer real el proceso de creación de mejores condiciones de autonomía al interior de las escuelas. Ningún cambio llegará a las aulas sin su participación. Todas las transformaciones están destinadas a quedar en la normativa y en los papeles si los docentes no se incorporan activa y conscientemente a trabajar en la dirección del cambio. Un punto clave es lograr acuerdos que incluyan a las asociaciones magisteriales a partir de los cuales los procesos de descentralización se conviertan en caminos para la mejora de las condiciones materiales y profesionales de su trabajo. El temor de maestros y profesores al deterioro de las ya difíciles situaciones laborales suele convertirse en uno de los principales obstáculos para alcanzar el éxito de la descentralización.

Finalmente, no es posible decidir e implementar «centralizadamente un proceso de descentralización». Ello va contra su propia esencia. Si el objetivo principal está en generar mayores y mejores condiciones de au-

tonomía en el ámbito educativo, el proceso de descentralización debe convertirse en un ejercicio concreto de elaboración de políticas que permitan la adaptación a las condiciones particulares de cada jurisdicción y comunidad. Esta perspectiva obliga a que también sea «participativa» la estrategia que posibilite alcanzar mayores niveles de participación en cada institución. La concertación entre los actores intervinientes a nivel local es un correlato necesario de los acuerdos que, a nivel nacional, deben permitir contar con el consenso político, la energía social y los tiempos pedagógicos necesarios para alcanzar los objetivos democratizadores que se esperan de los procesos de descentralización educativa.



## BIBLIOGRAFIA


Banco Mundial (1988). El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política. Banco Mundial, Washington D.C. EE.UU.

Braslavsky, C. (1993). Autonomía y Anomia en la Educación Pública Argentina. Documento para la Discusión, No. 8. FLACSO.

Cantini, J. L.; Van Gelderen, A. y otros (1983). Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación. EUDEBA, Buenos Aires.

Carciofi, R. (1996). Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina. CEPAL, Santiago de Chile.

Carnoy, M. (1967). «Rates of return to schooling in Latin America», Journal of Human Resources.

Casassus, J. (1994). «Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y la Descentralización» en: Revista Latinoamericana de Innovación Educativa, Año VI, No. 16.

———— (1994a). Presentación en: La construcción de lo local, Viola Espinola, editora. Chile.

CEPAL-UNESCO (1992). Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Espinola, V. (1994). «La Descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un Proceso de Modernización» en: Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año VI, No. 16.

FIEL (1993). Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una propuesta de reforma. FIEL, Buenos Aires.

Filmus, D. (Comp.) (1993). ¿Para qué sirve la escuela?, Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

———— (1996). Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo, Ed. Troquel, Buenos Aires.

Hevia Rivas, R. (1991). Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte. UNESCO/REDUC. Santiago de Chile.

Kisilevsky, M. (1990). La relación entre la Nación y las provincias a partir de la transferencia de los servicios educativos del año 1978. C.F.I., Buenos Aires.

Latorre, C. L. y otros (1991). La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema. PIIE. Santiago de Chile.

Luhmann, N. y Schor, K. (1993). El sistema educativo (Problemas de reflexión). Universidad Iberoamericana de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

McGinn, N. y Street, S. (1986). «La descentralización educacional en América Latina. ¿Política Nacional o Lucha de Fracciones?, en: La Educación, No. 99, Washington, OEA.

Namo de Mello, Guiomar (1991). Autonomía de la escuela: Posibilidades, límites y condiciones, en:

Boletín No. 26, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Santiago.

Oszlak, O. (1982). La formación del Estado argentino, Ed. Belgrano, Buenos Aires.

Prawda (1992). Educational descentralization in Latin America. Lessons learned, Washington. Banco Mundial.

Psachorópoulos (1987). El financiamiento educativo en los países en desarrollo, Washington, Banco Mundial.

Puellez Benítez (1993). «Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa» en: Revista Iberoamericana de Educación, No. 3.

Roggi, L. (1994). «Descentralización y Calidad de la Educación» en: Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas, Año VI, No. 16.

Salonia, A. (1993). «Educación abierta y plural y políticas globalizadoras», en: Revista Iberoamericana de Educación, No. 3.

Senén González, S. (1989). Políticas estatales y programas de descentralización educativa, C.F.I., Buenos Aires. (Mimeo).

———— (1994). «Una nueva agenda para la descentralización educativa» en: Revista Iberoamericana de Educación, No. 4.

Tiramonti, G. (1989). ¿Hacia dónde va la burocracia educativa?, Cuadernos FLACSO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

———— (1994). «Descentralización educativa en la Argentina: entre la promesa y el desencanto» en: La construcción de lo local, Viola Espinola, editora. Chile.

———— y Filmus D. (comps.) (1995). La concertación de políticas educativas en América Latina, FLACSO. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Vollmer, M. I. (1995). «Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes» en: Novedades Educativas, No. 53. Informe Especial.

# Los desafíos del gobierno judicial. Análisis y perspectivas de la reforma y gobernabilidad de los sistemas de administración de justicia

**Julio César Fernández Toro**