

# Discusiones acerca de la descentralización educativa en los 90´

Carassai, Mariela Andrea / Universidad Nacional de Quilmes - macarassai@unq.edu.ar

---

Eje 7: EDUCACIÓN, ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS - Tipo de trabajo: ponencia

---

<sup>a</sup> Palabras claves: política – educación – estado – descentralización - centralización

## > **Resumen**

A través de este trabajo, se presentará un avance de la tesis doctoral, que pretende realizar un análisis acerca de las discusiones acerca de lo Estatal, lo público y lo privado, como así también centralización y descentralización del sistema educativo argentino en la década de 1990.

A saber, el objetivo principal de la tesis doctoral, será identificar las discusiones en torno a los debates y propuestas de descentralización, que se dieron en la década de 1990 en Argentina. En esas discusiones, participaron distintos actores e instituciones que expresaban a través de organismos no gubernamentales (ONG), organismos internacionales o sindicatos, distintos posicionamientos respecto a las políticas de descentralización de dicha década.

En este sentido, analizar la política educativa implica dimensionar sobre procesos históricos, actores e instituciones; pero también conceptualizaciones que están atravesadas por todos esos procesos y que requieren ser planteadas.

## > **Desarrollo**

Los argumentos a favor de la descentralización se presentaron inicialmente en los debates de las políticas educativas iniciadas en la década de 1980, que experimenta su desarrollo en la década de 1990. De hecho, y como propuesta global, está asociada a un tipo de reforma educativa que implica un cambio social y cultural que debe asumirse como un problema político, en el marco de la reconfiguración del Estado (Pereyra, Mínguez et. al., 1996).

Este argumento a favor de la descentralización, aparece asociado a otro aseveración que plantea el contexto de la crisis de los Estado nacionales esta asociada con tres procesos convergentes: la generalización en la ultimas décadas de la critica al Estado “benefactor”; el carácter capitalista dependiente de los Estados nacionales (en particular, la desarticulación entre los actores sociales, las

fuerzas políticas y el Estado); el impacto de la crisis económica de los ochenta que debilitó aún más a los Estados dependientes (Hevia Rivas, 1991)

Sin embargo, los debates acerca de la descentralización no fueron homogéneos ni uniformes. Según Lauglo (1996), los razonamientos planteados para emprender la descentralización se invocan tres valores principales: una dispersión políticamente legítima de la autoridad, la calidad de los servicios prestados, y el uso eficiente de los recursos<sup>1</sup>.

En este trabajo se tendrá en cuenta principalmente el rol del Estado. La visión tradicional de las políticas sociales tenía incorporada una idea de Estado centralista, a la vez financiador y proveedor de los servicios sociales. Es decir, el Estado, era quién proveía, financiaba y regulaba el Sistema Educativo. El poder de decisión se concentraba en el Estado, formándose a partir de éste, una estructura piramidal de arriba hacia abajo, dónde los diversos escalones que la forman son instancias estrictamente ejecutivas. En la década de los '90 se proponen políticas de descentralización educativas, donde el poder es compartido por uno o varios niveles y presentan diversas formas de llevarlas a cabo, que son denominadas “regionalización”, “municipalización” y “nuclearización”. Muchas de éstas coinciden en que, un primer paso de estas políticas de descentralización, consiste en “desconcentrar” cuestiones administrativas y burocráticas del Estado.

Esto, supone la existencia de una administración centralizada que opta voluntariamente, pero mediante un soporte legal, atribuir determinadas funciones a otros órganos que guardan con ella una relación de dependencia jerárquica. El reparto cae sobre competencias funcionales, es decir, se lleva a cabo por razones prácticas organizativas de eficacia y simplificación de los procesos administrativos (Mur Montero, 1993)

Las alternativas de descentralización de los '90, enfatizan la dimensión pedagógica, aunque también resaltan el aspecto económico del financiamiento institucional. De esta manera, las estrategias de cambio educativo en América Latina, enfrentan demandas simultáneas que provienen tanto del deterioro del modelo tradicional como de los procesos de transformación productiva y de modernización social. (Schiefelbeim y Tedesco, 1993)

Si bien los procesos de descentralización responden a distintas lógicas con que se enfrenta la crisis del Estado, se pueden destacar que los procesos de descentralización han seguido los siguientes principios:

- Un sistema descentralizado es más democrático, ya que se respeta la diversidad y aumenta la participación. Esto posibilita mayor participación y mayores espacios para la representación de la diversidad (Cassasus, 1993).

---

<sup>1</sup> El destacado es del autor.

La descentralización se sustenta también en la necesidad de valorizar la existencia de unidades sociales de base territorial. Se trata de constatar que existen unidades de convivencia territorial que tienen una identidad sociocultural forjada a través de la historia y que son depositarias de valores que constituyen un patrimonio altamente apreciado por la población. (Tenti Fanfani, 1995).

Según Espíndola (1992), esto se denomina “Racionalidad Política” ya que la descentralización acercaría a la escuela a la comunidad y favorecería la participación de los padres y de la sociedad local en los asuntos de la escuela, lo que a su vez, aseguraría una mayor eficiencia pedagógica.

De esta manera, se unen descentralización y participación, ya que desde el punto de vista político, se dice que la descentralización refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a los órganos locales elegidos democráticamente. (Puelles Benítez, 1993).

- La descentralización educativa adquiere más eficacia en el servicio educativo, ya que el control social asegura el funcionamiento.

Las grandes Administraciones públicas han sido modernamente objeto de una fuerte crítica por su carácter tecnocrático, sectorial, etc. En cambio, se ha revalorizado la eficacia de la actuación pública descentralizada a través de programas y proyectos concretos y transferencia o delegación de la responsabilidad de la gestión de los servicios personales. (Borja, 1987)

- La descentralización genera más recursos, porque al tener mayores posibilidades de participación en los asuntos educativos, los sectores de la sociedad civil pueden lograr que sus demandas sean satisfechas, y, en consecuencia, estarán más interesados 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. (Cassasus, 1993)  
Esto se debe a que la existencia de desigualdades ha dado fuertes reivindicaciones de poder local o regional para llevar a cabo políticas de reequilibrio que tiendan a igualar las condiciones de vida en las distintas áreas territoriales. (Borja, 1987)

- La descentralización genera más eficiencia. La promesa de la descentralización en términos de la eficiencia se refiere, por una parte, a la desburocratización de los sistemas centralizados, cuyo sobredimensionamiento incide en la lentitud de los procedimientos. También apunta a la posibilidad de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, a nivel local, gracias a un mayor control por parte de la comunidad (Cassasus, 1993).

En la descentralización, el rol de los poderes locales es decisivo en el progreso del Estado democrático moderno, ya que en el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias; porque la consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos y, sobre todo, de las instituciones

representativas se realiza más y antes en los niveles locales que centrales. Asimismo, el control social sobre la Administración pública puede ser más eficaz (Borja, 1987).

- La descentralización genera más calidad educativa, por una mayor relación con los padres y merced a las condiciones locales, por lo cual se obtendría mayor significación, relevancia y pertinencia de los contenidos, así como mayores espacios de libertad en las escuelas y el aula, para poder crear (Cassasus, 1993).

Han convergido nuevos movimientos sociales, que han buscado su arraigo en el espacio y hasta han conquistado posiciones de poder local. Asimismo, autonomía (autogestión, autogobierno) junto con la defensa del particularismo y de la diversidad y la desconfianza a la intervención burocrática y centralizada del Estado, son objetivos propios de estas tendencias “culturales” en pro de la descentralización. (Borja, 1987)

Según Espíndola (1992), esto se denomina “Racionalidad Educativa” ya que las escuelas descentralizadas y autónomas, que por estar más cerca de la comunidad conocerían sus características culturales y demandas, adaptarían los procesos para entregar una educación de calidad según las necesidades de cada grupo.

Las funciones que le quedarían reservadas al Estado dentro de este proceso de desestatalización de la escolarización, es la evaluación del funcionamiento y la calidad de las instituciones.

### *La ley de transferencia educativa y la Ley Federal de Educación de los 90´*

Los inicios legales de la reforma educativa de la década de 1990 del siglo XX, están vinculados en la Ley de Transferencia Educativa (Nº24.049) sancionada el 6 de Diciembre de 1991; y a partir de 1992, y como consecuencia de ésta se establecieron una serie de convenios entre la nación y las provincias respecto a la dependencia de las escuelas transferidas, con el objetivo de dar curso al “Sistema Federal de Educación”.

En el marco de estas políticas globales de reforma del Estado, a principios de los años noventa y a través de la sanción de la Ley Nº 24.049 se puso en marcha un proceso de descentralización educativa que implicó la transferencia a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires de los servicios educativos que aún administraba y gestionaba en forma directa el Estado nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). (Repetto, 2001:4).

La Ley de Transferencia indicaba que se efectuarían convenios específicos entre el gobierno nacional y las diferentes jurisdicciones receptoras a los fines de acordar los detalles específicos del mencionado traspaso (Art.2º). (Morduchowicz y otros, 1999).

Respecto al personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales, esta ley señala que quedará incorporado a la administración provincial o municipal. En esta transferencia, se establecen bases que se relacionan con la conservación de la función, jerarquía, situación de revista, retribución no menor al momento de la transferencia, reconocimiento de la antigüedad en la carrera y en el cargo, el reconocimiento de títulos y antecedentes profesionales, como así también las cuestiones previsionales. La transferencia incluye a los concursos docentes, los procedimientos de traslado, titularizaciones y jubilaciones (Capítulo III, Art. 8-13).

Sobre financiamiento, la Ley de Transferencia hace señalamientos relacionados a transferencias de dinero entre Nación y Provincias. Asimismo, señala que el Gobierno Nacional cubrirá totalmente y en forma automática el costo mensual de los servicios transferidos.

Con respecto a los aspectos pedagógicos, se menciona que el Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Cultura y Educación y en consulta permanente con el Consejo Federal de Cultura y Educación, ejecutarán políticas y estrategias del sistema Educativo Nacional” y “coordinará, compatibilizará y evaluará el funcionamiento interjurisdiccional”.

A partir de la transferencia, los servicios educativos de enseñanza privada tenían la obligación de adecuarse a la legislación provincial en toda modificación que pretendieran introducir en sus estructuras y funcionamiento. Por su parte, las provincias estaban obligada a guardar el cumplimiento de la legislación nacional respecto a las condiciones de autorización de los establecimientos transferidos (Morduchowicz y otros, 1999).

A partir de la transferencia educativa, el Ministerio de Cultura y Educación dejó de tener bajo su órbita las escuelas, es decir ya no dependían del mismo establecimientos educativos en forma directa (Filmus, 1998). En ese marco se celebró un acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, denominado Pacto Federal Educativo<sup>2</sup>, el cual fijó el compromiso de financiar mejoras de infraestructura, capacitación, cobertura y eficiencia. (Acuña, Kessler, Repetto; 2002).

Este pacto, establece fuentes de financiamiento para el cumplimiento de la Ley federal de Educación y delimitación de responsabilidades en materia de financiamiento de la educación entre los distintos niveles de gobierno<sup>3</sup>.

En este proceso y según menciona Repetto (2001:70) el Estado Nacional no brindó a las jurisdicciones (con anterioridad a la transferencia) la asistencia técnica necesaria para evitar todos aquellos efectos perversos que la implementación de la misma podía generar. Por otro lado, se puso de manifiesto al observar que detrás de este proceso no existían objetivos pedagógico-educativos, puesto que la mayor

---

<sup>2</sup> Ley N°24.826 del 6 de Agosto de 1997.

<sup>3</sup> Esta información fue extraída de Repetto (2001).

preocupación de las autoridades provinciales y nacionales residía en la modalidad de financiamiento de la transferencia.

Los gobiernos provinciales, por su parte, al aparecer como los destinatarios de las reformas impulsadas, participaron activamente a lo largo de todo el proceso de transferencia. En los diversos espacios de negociación, pese a que los gobernadores pertenecían a diferentes partidos políticos, la postura adoptada fue bastante homogénea. Por un lado, todos adherían en principio a la iniciativa impulsada por el gobierno nacional pero, por otro, condicionaron su decisión a la disponibilidad de los recursos necesarios para el eficaz funcionamiento del sistema educativo. (Repetto, 2001:34).

En abril de 1993 se sanciona y promulga la Ley Federal de Educación N° 24.195. En el artículo 1°, señala que “el derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado, para su ejercicio en todo el territorio argentino, por la presente ley”; asimismo, continúa en su artículo 2°, que “el Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa”, como así también de fijar los lineamientos de las políticas educativas (art. 5°).

### › ***Avances en las conclusiones***

Esa capacidad de homogenización del sistema educativo que tuvo el Estado en la conformación del sistema educativo, se contrapone con las discusiones del proceso reformista de 1990. Perazza (2008, p.46) señala que “se entiende al Estado con capacidades insuficientes y debilitadas en el momento de promover mecanismos de inclusión social y de respecto de los derechos educativos de los sujetos”.

Oslak (2001) plantea de algún modo esta pregunta cuando señala que “los procesos de descentralización, privatización y desregulación han replanteado la pregunta sobre "de qué debe ocuparse el estado nacional", aunque la misma se ha formulado casi siempre desde el punto de vista "de lo que no debe hacer" y no desde lo que le resulta indelegable”.

Para Puiggros (1998) “las estrategias neoliberales dirigidas a la educación imprimen a los discursos pedagógicos la tónica de su lógica económica”.

En este sentido, las definiciones vinculadas a las políticas neoliberales, durante la década de los '90, propiciaron la importancia en la transferencia de los servicios educativos desde el Estado hacia la sociedad, la comunidad y la familia. Las definiciones sobre el rol del Estado, estaban más bien circunscriptas hacia un “Estado Eficaz” (Olmos, 2008).

En este sentido podemos señalar que la definitiva descentralización del sistema educativo, y de todos los sistemas de prestación de servicios sociales, se constituyó en el objetivo central de las administraciones nacionales a partir de los años '90, en que se inicia en nuestro país el tercer ciclo de gobiernos justicialistas (Tiramonti, 1996). Sin embargo, el papel del Estado en el planteo de las políticas de

descentralización es ambiguo y ello no es casual. Por un lado, los planteos vinculan al papel del Estado como indelegable y otros planteos como subsidiario o secundario. En este ultimo planteo, se incorpora además a otros actores como las familias, la Iglesia y el sector privado.

Perazza (2008) señala que “podría cuestionarse la validez política y administrativa de la tendencia hacia la concentración de funciones y la centralización en la toma de decisiones en la nueva reforma. Concebir a la recentralización como un instrumento competente para fortalecer el Estado como educador supone responder con viejos esquemas a situaciones nuevas en la gestión de las instituciones educativas y del sistema que integran. Los argumentos esgrimidos durante los '90, se vinculaban a que “las políticas impulsadas desde el Estado Nacional han estado orientadas a dar respuesta a la crisis del modelo de regulación burocrático tradicional y a garantizar la gobernabilidad del sistema a través de la introducción de nuevas tecnologías de gestión y del desarrollo de políticas compensatorias al servicio de la reducción de la pobreza” (Feldfeber, 2009).

## > **Bibliografía**

- Acuña, C.; Kessler, G.; Repetto, F.; (2002); Evolución de la Política Social Argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social. Universidad de San Andrés y Universidad General Sarmiento. Buenos Aires.
- Cassasus, J.; (1993); ¿Debe el Estado ocuparse aún de la educación? Mimeo, Chile.
- CEPAL-UNESCO; (1992); Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, Chile.
- Feldfeber, M. (2009) Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo en Argentina. *Linhas Críticas*, vol. 15, núm. 28, enero-junio, 2009, pp. 25-43. Universidade de Brasília. Brasília, Brasil
- Filmus, D. (1997). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, CLAD. San José de Costa Rica.
- Filmus, Daniel (1996); Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Procesos y desafíos. TROQUEL. Buenos Aires, Argentina.
- Filmus, Daniel (1998); "La descentralización educativa en el centro del debate" en Isuani y Filmus (comps.) *La Argentina que viene*, UNICEF/FLACSO/Norma, Buenos Aires.
- Minteguiaga, A. (2008) "Lo público en el campo de la educación: transformaciones recientes en la Argentina transicional y reformista. *Iconos*. Revista de Ciencias Sociales. Num. 32. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. Quito, pp. 89-101.
- Morduchowicz, A.; (1998); El financiamiento, la asignación de recursos y la mercantilización educativa: hacia dónde va el debate, hacia dónde debería ir. Ministerio de cultura y Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Olmos, L. (2008). Educación y política en contexto. Veinticinco años de reformas educacionales en Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación*. N.º 48. Pp. 167-185
- Oszlack, O. (2001). Estado y sociedad: nuevas fronteras y reglas de juego, *Enoikos*, Año IX, N. 19, 164-179.
- Oszlak, O. (comp.); (1997); Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego. Colección CEA-CBC; vol. I. Buenos Aires.
- Oszlak, O. y Serafinoff, V (2011). "Acerca del desarrollo institucional: apuntes para el caso uruguayo". En Rodríguez, José Raúl (Ed. y Coord.) (2011): *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*. Montevideo: Uruguay Integra, pp.132-155.
- Perazza, R. (Comp.), (2008). *Pensar en lo público. Notas sobre educación y el Estado*. Aique Grupo Editor. 1º ed. Buenos Aires.
- Puiggrós, A. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva Sociedad*. Nro. 146. Noviembre-Diciembre 1996, pp. 90-101.
- Puiggrós, A. y Balduzzi, J.; (1988); *Hacia una pedagogía de la imaginación en América Latina*. Contrapunto. Buenos Aires.
- Puiggrós, A. y Gómez, M. (Coord.); (2005); *Alternativas pedagógicas. Sujetos y perspectivas de la educación Latinoamericana*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- Repetto, F. (Coord.); (2001); "Transferencia Educativa hacia las provincias en los años '90: Un estudio comparado".

Documento 57. FGyS/SOPHIA. Buenos Aires.

Repetto, F.; (2002); Argentina, Chile y México en la primera década del siglo XXI: las políticas frente a la pobreza como desafío de "Segunda Generación". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Rodrigo, L. (2006). "La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90". Lucrecia Rodrigo. Revista Complutense de Educación. Vol. 17 Núm. 1 (2006) 89-100

Rodrigo, L. (2006). "Organismos Internacionales y Reformas Educativas El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa". Revista de Educación, 341. Septiembre-diciembre 2006, pp. 845-866

Rodrigo, L. (2006). La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90. Revista Complutense de Educación. Vol. 17 Núm. 1 (2006) 89-100

Rodrigo, L. (2006). Organismos Internacionales y Reformas Educativas El Banco Mundial, la OEI y la política de descentralización educativa en la Argentina de los años noventa. Revista de Educación, 341. Septiembre-diciembre 2006, pp. 845-866

Schiefelbein, E., Tedesco J.; (1993); Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Santillana: Aula XXI, Buenos Aires.

Suasnábar, C. (2016). Introducción. Revista Propuesta Educativa N°36.

Subirats, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas Universidad Autónoma de Barcelona. Ekonomiaz N° 60, Vol. I 3er Cuatrimestre. IX Congreso CLAD

Subirats, J. (2010) "Saber si lo que hacemos sirve de algo: la evaluación de políticas públicas en España." Temas para el debate, N°. 192 (nov.), pp. 27-30.

Subirats, J. (2010); Políticas Públicas e Inclusión Social. Factores Territoriales y Gobiernos Locales. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. UAB. Disponible: [http://www.academia.edu/351253/Políticas\\_públicas\\_e\\_inclusion\\_social](http://www.academia.edu/351253/Políticas_públicas_e_inclusion_social). Consulta: Septiembre 2014.

Subirats, J. Otra sociedad, ¿otra política? Barcelona: Icaria editorial, 2011.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, L., y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel.

Subirats, Joan (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. Madrid. INAP. Tamayo S. M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, R, y Carrillo, E. (comp.) La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza

Tedesco, J.; (1998); "Desafíos de las reformas educativas en América Latina". Propuesta Educativa, Año 9, N° 19.

Tenti Fanfani, E.; (1995); La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad. UNICEF/Losada.

Terigi, F.; (1993); "Diseño, desarrollo y evaluación del currículum". Programa de Transformación de la Formación Docente. Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.

Tiramonti, G.; (1996); Los nuevos modelos de gestión educativa y su incidencia sobre la calidad de la educación. Serie documentos e informes de investigación, FLACSO/Argentina.

Viñao Frago, A. (2002). Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: contibnuidades y cambios. Ediciones Morata, Madrid.

