



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
Sede Regional Buenos Aires

Diseño institucional y articulación del federalismo educativo¹

Alejandro Morduchowicz (*) y Aída Arango (**)

(*) Economista, consultor y docente de IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

(**) Economista, consultora de IIPE – UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

¹ Artículo publicado en “Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade”, organizado por Romualdo Portela de Oliveira y Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

El libro completo se encuentra disponible en:

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>

Asistente de investigación en la elaboración de los informes preliminares de cada país: Victoria Campán.

Este trabajo se realizó a partir de documentos de analistas del sector y de las normas e información extraídas de los sitios web existentes en Internet.

Las ideas y las opiniones expresadas en este documento son propias de los autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la UNESCO o del IPE. Las designaciones empleadas y la presentación de material no implican la expresión de ninguna opinión, cualquiera que esta fuere, por parte de la UNESCO o del IPE concernientes al status legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, fronteras o límites.

Permitida su reproducción total o parcial, así como su traducción a cualquier idioma, siempre que se cite claramente el nombre de la fuente, del autor, el título del documento y la URL (<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>), tanto en medios impresos como en medios digitales.

Agradecimientos

Cristina Armendano, Wagner Alves de Santana, Martin Gustafsson, Suhas Parandekar, Romualdo Luiz Portela de Oliveira y Alejandro Tiana aportaron valiosos comentarios y sugerencias, lo que nos permitió salvar imprecisiones y vacíos. Los que quedan, así como los posibles errores, son de nuestra entera responsabilidad.

Índice

1. Alcance	6
2. La diversidad federal	8
3. Las visiones sobre el federalismo	11
4. Las particularidades del federalismo en los sistemas educativos	12
Máxima responsabilidad en instancias locales y mínimo rol del gobierno central	12
Máxima responsabilidad en las regiones/provincias	13
Cuotas de responsabilidad en el gobierno central	13
5. Las funciones de los distintos niveles de gobierno	14
La coordinación interestadual	16
El rol de los municipios	19
Los distritos escolares en Estados Unidos de Norteamérica	21
6. El carácter nacional de la educación	24
7. Financiamiento	26
8. Hacia una agenda de federalismo educativo	29
La efectividad	29
La gobernanza	30
La cohesión social	31
9. Comentarios finales	32
Centralización y descentralización	32
El orden federal ideal	32
Cooperación, negociación y conflicto	33
10. Bibliografía citada	34
11. Referencias consultadas para el análisis de los países	36

Índice de cuadros

Cuadro 1. PIB per cápita en base a la PPA.	8
Cuadro 2. Población y organización territorial.	9
Cuadro 3. Relación entre el producto por habitante de las jurisdicciones más ricas y más pobres.	9
Cuadro 4. Funciones de la instancia central.	14
Cuadro 5. Instancias de coordinación interestadual.	16
Cuadro 6. Rol de los municipios en educación.	20

1. Alcance

En los últimos años, buena parte del debate político ha versado sobre la forma más eficaz de distribuir las competencias entre los distintos niveles del Estado. Los esfuerzos realizados por diversos sistemas educativos en materia de descentralización dan cuenta de que el sector no ha podido sustraerse a esta discusión.

La organización política que adoptan las naciones se fundamenta en razones históricas y culturales. En los países más desarrollados, la centralización se ha dado sobre la base de la lucha que el estado central ha dirigido contra las regiones -p.e. Francia e Italia-, mientras que los sistemas descentralizados aparecen en países formados por la asociación de diversas comunidades -p.e. Estados Unidos y Suiza- (Suchaut, 2007).

El federalismo puede asumir diferentes formas: entre otras, confederación, unión, liga, federación. Según sea el arreglo constitucional, el tipo de vínculo que se establezca entre los distintos niveles de gobierno diferirá no sólo entre países sino a través del tiempo. En América Latina, los países federales coinciden mayoritariamente con los de mayor extensión territorial. En algunos, como México y Argentina, la selección del régimen apuntó a limitar la autonomía de estados provinciales preexistentes. En Brasil, en cambio, fue una definición que surgió desde el centro (Cetrángolo, 2007).

En cuanto a los sistemas educativos, Suchaut (2007) propone una clasificación en cuatro categorías, sobre la base de la organización y la forma en que se toman las decisiones. En los sistemas centralizados, el estado central está a cargo del diseño, operación y control, definiendo las reglas pedagógicas, de financiamiento y de gestión. Cuando este nivel está presente pero los poderes locales intervienen en algunos aspectos, se trata de sistemas de colaboración entre ambos. En cambio, en los fuertemente descentralizados, las competencias del estado central se limitan a la regulación y control, y la gestión está delegada a los actores locales y frecuentemente a las escuelas. Mientras tanto, en los sistemas federales, las provincias/estados son el eje del sistema educativo, al ser las que definen los programas, gestionan el sistema, evalúan y controlan.

El presente trabajo se enfoca en esta última categoría y se centra, en particular, en la descripción y el análisis de las formas en que el federalismo se constituye, expresa y refleja en algunos sistemas educativos. Más concretamente, el objetivo es analizar el modo en que distintos regímenes federales organizan sus sistemas educativos, prestando atención al diseño o arquitectura institucional.

La selección de los países se fundamentó, básicamente, en dos criterios. El primero, la representatividad continental -Europa, Norteamérica y Sudamérica, Asia, África y Oceanía-. El segundo, la posibilidad de aportar heterogeneidad en cuanto a las características socioeconómicas y de sus sistemas políticos. De este modo, se incluyeron Alemania y España; Canadá, EEUU y México; Brasil y Argentina; India; Sudáfrica; y Australia.

Se ha descartado toda pretensión de estudio comparativo. Para esto hubiera sido necesario contar con datos precisos sobre algunas variables de relevancia, pero los desbalances de la información obtenida constituyen una fuerte restricción para el cumplimiento de este requisito.

Por último, no ha podido evitarse un sesgo latinoamericano en la selección de cuestiones y problemáticas.

2. La diversidad federal

Como se ha dicho, la heterogeneidad fue uno de los criterios para la selección de los países. Tampoco resultó muy difícil pues, si hay un común denominador en los sistemas federales, además de su particular organización política, es el gran contraste de situaciones que los describe.

De los poco más de 190 países que se encuentran dentro de las Naciones Unidas, 28 se rigen bajo ese sistema; es decir, menos del 15% del total. Sin embargo, estos pocos países concentran el 40% de la población mundial. Lo cual permite inferir que, en general, se trata de países grandes; y en su mayoría lo son, tanto en extensión como en habitantes. Pero hay notables y extremas excepciones, como Micronesia o las Islas de Kitts y Nevis (Anderson, 2007).

Algunos adoptaron el federalismo recientemente luego de largas dictaduras, guerras civiles o a partir del movimiento de descolonización que se verificó con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. En este amplio grupo se encuentran España, Sudáfrica, la India, Pakistán, Malasia y Nigeria. Otros, como Estados Unidos de Norteamérica o Suiza provienen de una larga tradición democrática (Anderson, 2007).

Tampoco hay un patrón uniforme en su grado de desarrollo. En particular, entre las naciones seleccionadas para este trabajo puede verse que el PIB per cápita de la India representa menos del 6% del de Estados Unidos; el de México y Argentina, un poco más del 30%; Brasil, 22%, y aun el de España, el 65%.

Cuadro 1/PIB per cápita en base a la PPA. Año 2008. Países seleccionados

Países	PIB per capita en base a la PPA (2008)	Posición en el Ranking mundial	PIB país/ PIB Estados Unidos (en %)
Estados Unidos	46.859,10	6	100,0
Canadá	39.182,80	14	83,6
Australia	37.298,70	16	79,6
Alemania	35.441,90	22	75,6
España	30.621,00	27	65,3
México	14.560,40	55	31,1
Argentina	14.413,20	59	30,8
Brasil	10.325,80	78	22,0
Sudáfrica	10.119,40	80	21,6
India	2.762,30	130	5,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del FMI.

Del mismo modo, no puede extraerse ninguna relación entre la población y la cantidad de unidades territoriales. Mientras los 82 millones de habitantes de Alemania se distribuyen en 16 (de los cuales 11 eran de la ex-Alemania Oriental), y los 1.200 millones de India en 35, los 40 millones de Argentina ocupan 24 jurisdicciones, y los 50 millones de Sudáfrica solamente 9.

Cuadro 2/Población y organización territorial. Países seleccionados

País	Población (en millones de habitantes)	Organización territorial
Alemania	81,9	16 Länder, 11 de los cuales integraban la ex-Alemania Oriental.
Argentina	40,1	23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires.
Australia	22,1	6 estados y 2 territorios
Brasil	192,0	26 estados y el Distrito Federal
Canadá	33,8	10 provincias y 3 territorios
España	45,9	17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas
Estados Unidos	307,9	50 estados y el Distrito Federal
India	1.198,0	28 estados, seis Territorios de la Unión y un Territorio de la Capital Nacional
México	111,8	31 Estados y el Distrito Federal
Sudáfrica	49,3	9 provincias

Fuente: Páginas Web de organismos oficiales de los países.

Asimismo, debe destacarse como un aspecto de especial importancia la existencia de disparidades en el desarrollo productivo a nivel regional (Cetrángolo, 2007). Estas desemejanzas se traducen en capacidades de financiamiento muy diferentes entre los diferentes territorios del respectivo país, y deriva en dificultades para establecer adecuados mecanismos compensatorios.

Cuadro 3/ Relación entre el producto por habitante de las jurisdicciones más ricas y más pobres. Países seleccionados

País	Relación
Argentina	8,6
México	6,2
Brasil	5,5
India	4,4
EEUU	2,1
Canadá	1,7

Fuente: Cetrángolo, O. (2007).

Dadas estas diferencias, “en la realidad resulta del todo imposible encontrar un Estado Federal en el que, a pesar de su declaración formal de igualdad jurídica entre las partes (relaciones entre Estados-miembros y relaciones de estos con la Federación) exista, además, una plena igualdad sociocultural y económica, aun cuando compartan unas coordenadas básicas al respecto. Ello conduce a que la igualdad formal en el ejercicio del poder se vea en la práctica modificada por políticas de corrección, de carácter compensador entre las distintas partes del territorio, de suerte que quienes tengan más colaboren o contribuyan a la mejora de quienes tengan menos. Estas políticas de re-equilibrio y, por ende, de solidaridad con otros territorios, tendientes a la equiparación de la calidad de vida y de los niveles de satisfacción de la ciudadanía del Estado-miembro, ocasiona una clara asimetría en la carga financiera y de gasto, de suerte que quienes más producen menos reciben. La igualdad jurídico-formal se ve quebrada por políticas solidarias correctoras de la desigualdad que, como tales, son inevitablemente desiguales si se examinan en un eje input/output en relación con cada Estado-miembro” (Caamaño, 1999). Así, siguiendo al autor, correspondería indagar si la asimetría es inherente a los sistemas federales o es una forma que adopta en algunos países en función de su propio desarrollo.

3. Las visiones sobre el federalismo

Con tantos contrastes es inevitable interrogarse, entonces, qué tienen de común los países federales que hace que se los caracterice como tales. En principio, todos comparten tres rasgos esenciales: a) al menos tienen dos niveles de gobierno; b) tienen una constitución escrita que no puede ser modificada unilateralmente por uno de los miembros; y c) existe un conjunto de normas que guían la relación entre las partes (Anderson, 2007).

El federalismo puede ser visto de distintas maneras según el analista de que se trate. En principio, se detectan dos perspectivas: a) como una técnica de organización constitucional, b) como una ideología, que lo asimila a libertad, orden, gobierno. En ambos casos, se trata de una asociación voluntaria de varias entidades (estados, provincias, cantones, länder) para formar un gobierno nacional u organizar un Estado que se encargue de las funciones comunes -emisión de moneda, defensa, representación del país en el exterior, arbitraje de conflictos entre dos o más entidades- pero sin que las instancias asociadas pierdan autonomía ni exista subordinación entre ambos niveles del Estado (Ornelas, 2003).

Este trabajo se focaliza en la primera de esas acepciones, y en la descripción de cómo se operativiza esa categoría en los sistemas educativos; esto es, cómo colaboran e interactúan los diferentes niveles de gobierno en lo que atañe al sector.

Como técnica de organización constitucional el federalismo hace posible la coexistencia de acciones de política tanto compartidas como autónomas entre los diferentes niveles de gobierno. Esto permite la prosecución de objetivos comunes a la vez que preserva la individualidad de cada miembro para adaptarlas a la características particulares de su población y territorio (Watts, 2002).

Además de las dos perspectivas señaladas, existe una variedad de definiciones. Esta dificultad ha sido reflejada por Pagano (2007) al recoger las nueve categorías de la tipología que en tal sentido realizó Elazar y el debate aún no saldado acerca de cuál es la característica central de este sistema. Para operativizar este estudio, se tomará como base la definición de Riker (1964, citado por Pagano, 2007): una jerarquía de estados que define rangos de autoridad y el grado de autonomía de cada nivel. La clásica síntesis de Elazar -“un sistema de poder compartido y autorregulado”- va en el mismo sentido.

Concepciones tan amplias permiten cobijar las diversas configuraciones de los países que se han incluido en el análisis, cuyo entramado interestadual varía considerablemente en aspectos legales y constitucionales, así como en las relaciones financieras, las competencias fiscales y la provisión de servicios públicos.

También es de interés el señalamiento de Patrucci (2007), al destacar las importantes consecuencias que se derivan de la división constitucional de funciones de los sistemas federales: la acción de gobierno enfrenta límites jurídicos; aumenta la cantidad de jugadores con poder de veto; genera diversas arenas para la organización y la movilización política; modifica los principios de representación democrática -un hombre, un voto- al combinarlos con los patrones de representación territorial; distribuye poder entre regiones y entre actores regionales; y afecta los flujos de recursos fiscales y económicos entre la población.

4. Las particularidades del federalismo en los sistemas educativos

Los estados federales admiten una clasificación en tres categorías. La primera, de escaso interés analítico, agrupa aquellos cuya división de roles y funciones se asemeja en la práctica a la de un país unitario, a diferencia de lo que establecen sus constituciones. Ejemplos de ello serían Venezuela, Rumania y algunos otros anteriormente comunistas que ya no existen (las ex Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia).

En la segunda los espacios de autonomía de los estados y del gobierno central están firmemente delimitados. Las normas definen y precisan el alcance de las responsabilidades, que son excluyentes. Aquí, el sistema es concebido como dual. Los casos emblemáticos de este modo de organización son Canadá, y en parte los Estados Unidos de América y Alemania. Sin embargo, aun cuando los gobiernos centrales no pueden tener injerencia en las políticas locales, logran hacerlo por la vía de transferencias inter gubernamentales (Weissert, 2007). Frecuentemente, esta forma de intervención se explica por el deseo -más que eso, la necesidad- del gobierno central de influir y direccionar las políticas.

En la tercera forma, si bien cada nivel del estado tiene sus espacios de autonomía, también existen facultades concurrentes o coincidentes. En esta situación la división de funciones tiende a volverse fáctica, a causa de las previsible pujas entre la iniciativa y capacidades de cada nivel.

A su vez, como se verá en lo que sigue, dentro del segundo grupo los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá se distinguen de Alemania pues la educación de los dos primeros se encuentra administrada por instancias locales de menor nivel a la estadual. En cambio, el resto de los países analizados encuadra perfectamente en la tercera categoría.

Máxima responsabilidad en instancias locales y mínimo rol del gobierno central

El marco constitucional de Estados Unidos y Canadá establece la obligación del gobierno central de asegurar el libre acceso a la educación pero, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los otros, no le confiere para su logro ninguna atribución. Dicha responsabilidad recae en estados y provincias respectivamente.

Si a esto se suma una tradición individualista que se hace palmaria en todos los contenidos y estructuras educativas, y un enorme caudal inmigratorio, no resulta sorprendente la extrema descentralización en todos los niveles de sus sistemas educativos. Esto llega al extremo en Canadá, donde no existe la figura de ministro ni departamento de educación central. El gobierno federal está prácticamente ausente en la educación ya que ni siquiera está representado en el cuerpo coordinador que integran los ministros de cada una de las provincias.

Otro aspecto especialmente singular de estos dos países es la existencia de organismos educativos locales -distritos escolares en Estados Unidos, juntas escolares locales en Canadá- a cargo de la educación pública desde preescolar al secundario superior. Son independientes del gobierno de ese nivel, y disponen de autonomía administrativa y fiscal, con facultades para establecer y recaudar impuestos locales para la educación, más allá de los que se emplean para el financiamiento de otros servicios públicos.

Si bien estados y provincias son los responsables finales de la educación, la mayoría de ellos han delegado en estas instancias una gran libertad de decisión, en grado variable según el caso, sobre materias técnicas y administrativas y muchos aspectos del financiamiento de las escuelas.

Máxima responsabilidad en las regiones/estados/provincias

Alemania, en cambio, no tiene unidades locales de gobierno escolar. La responsabilidad por el diseño, administración y supervisión recae en las autoridades regionales, denominadas Länder. Como se señaló, hay dieciséis con una media de población de unos 5 millones de habitantes, similar al de un estado norteamericano promedio (Barro, 1998).

Con excepción de la educación vocacional, el gobierno central no tiene injerencia directa sobre el sistema educativo.

El diseño y aprobación curricular y la definición de los textos corre por cuenta del Ministro de Educación de cada Länd, generalmente asistido por comisiones de maestros y especialistas. El respectivo Parlamento regional determina la estructura del gobierno escolar y determina las responsabilidades de las autoridades locales y del director.

El ámbito de cooperación y acuerdo entre los estados es la Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (KMK), integrada por los ministros de educación. Entre otros temas, esta instancia determina la duración de la educación obligatoria, el comienzo y fin del año escolar, el período de vacaciones y el reconocimiento de certificados de estudio, garantizando así la estructura fundamental uniforme del sistema.

Cuotas de responsabilidad en el gobierno central

El marco constitucional de los otros siete países delega en las regiones, provincias, estados o territorios buena parte de las competencias sobre la operación de los servicios educativos. Pero a diferencia de los anteriores y en diversa medida, los gobiernos centrales han retenido cuotas de responsabilidad sobre el sistema educativo.

Un ejemplo de esto es la determinación por el gobierno central de los lineamientos curriculares mínimos para todo el territorio en Argentina, Brasil, España, México y Sudáfrica, mientras que las provincias tienen la facultad de adaptarlos a sus distintas realidades e incorporar contenidos propios.

En el cuadro siguiente se han recopilado las funciones que desempeña la instancia central según la información detectada. No se destacan las de los gobiernos regionales porque éstos tienen a su cargo la responsabilidad y gestión propiamente dicha de sus sistemas educativos; no hay características distintivas que ameriten una desagregación como la que se hace para el otro nivel de gobierno.

Como puede verse, en España se incluyen, entre otras, definiciones micro, como la relación alumnos/docente y el equipamiento; en cambio, en Brasil e India, la coordinación de la planificación. En México la instancia central mantiene la dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal.

5. Las funciones de los distintos niveles de gobierno

Cuadro 4/Funciones de la instancia central. Países seleccionados

	Instancia central	Funciones detectadas
Alemania	Ministerio Nacional de Educación e Investigación	Promoción del empleo e investigación del mercado laboral; Asistencia financiera a estudiantes; Bienestar de los jóvenes; Regulaciones de acceso a las profesiones legal, médica y paramédica; Promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico; Criterios de admisión a la educación superior; Capacitación vocacional.
Argentina	Ministerio de Educación	Fijación de las políticas y estrategias educativas; Desarrollo de programas de investigación, formación de formadores e innovación; Prestación de asistencia técnica y financiera a las provincias para asegurar el funcionamiento del sistema educativo; Dictado de normas generales sobre validación de títulos, equivalencias, etc.
Australia	Departamento de Educación, Empleo y Relaciones Laborales	Programas especiales, Desarrollo de políticas e investigación sobre temas significativos para la educación. Prioridades: Mejorar el acceso a la educación temprana, Asegurar un sistema escolar consistente a través de una edad común de inicio, Consistencia en el currículo Sistema común de información de datos sobre los alumnos cuando se transfieren entre estados.
Brasil	Ministerio de Educación	Fijación de las políticas y estrategias educativas; Coordinación y diseño de los planes educativos nacionales; Regulación general del sistema educativo (duración de la educación obligatoria, parámetros curriculares nacionales, etc.). Provisión de asistencia técnica y financiera a los niveles subnacionales. Atención prioritaria a la escolaridad obligatoria (en forma de apoyo). Función supletoria y redistributiva, en el sentido de subsidiar y auxiliar a las demás esferas de gobierno a fin de disminuir desigualdades sociales y regionales. Promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico. Desarrollo de programas de investigación, formación de formadores e innovación; Asistencia financiera a estudiantes.
Canadá	No existe instancia central	----

	Instancia central	Funciones detectadas
España	<p>Ministerio de Educación</p> <p>Ministerio de Ciencia e Innovación</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en colaboración con el Instituto Nacional de Empleo (capacitación profesional)</p>	<p>Promulgación e implementación de lineamientos concernientes al principio del derecho a la educación;</p> <p>Regulación general del sistema educativo (duración de la educación obligatoria, materias especiales, requerimientos para pasar de un nivel a otro, currículo mínimo y exámenes requeridos);</p> <p>Regulación de las condiciones académicas para obtener validez en todo el país;</p> <p>Definición del mínimo de requerimientos para instituciones educativas (calificación de los docentes, relación alumnos/docente, equipamiento, etc.);</p> <p>Regulación de la educación básica, garantizando el derecho y el deber de aprender la lengua española, más allá de la responsabilidad de las Comunidades de desarrollar su propia lengua;</p> <p>Inspección superior del sistema educativo;</p> <p>Política de becas;</p> <p>Cooperación internacional en educación;</p> <p>Planeamiento general de la inversión en educación, de acuerdo con las provisiones provistas por las Comunidades.</p>
EEUU	Departamento de Educación	<p>Asegurar la igualdad de acceso y equidad en el sistema educativo</p> <p>Promover la excelencia en los resultados.</p> <p>Líneas principales de acción.</p> <p>Liderazgo en el diálogo nacional sobre cómo mejorar los resultados</p> <p>Divulgación de los últimos hallazgos en materia de enseñanza y aprendizaje</p> <p>Ayuda a las comunidades a buscar soluciones a dificultades en temas educativos.</p> <p>Administración de programas desde el preescolar hasta los post grado,</p> <p>Subsidios, préstamos y ayuda en el post secundario.</p>
India	Departamento de Educación del Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos	<p>Coordinación de la planificación con los estados,</p> <p>Financiamiento para programas experimentales</p> <p>Integra comisiones que tienen funciones de:</p> <p>Mejorar los estándares educativos,</p> <p>Desarrollar e introducir materiales educativos</p> <p>Diseñar libros de texto en las diversas lenguas.</p> <p>Recopilar información sobre la educación</p> <p>Conducir la investigación educativa.</p>
México	Secretaría de Educación Pública	<p>Dirección y operación de los planteles de educación básica y de formación de maestros en el Distrito Federal</p> <p>Autoridad normativa, técnica y pedagógica para educación básica</p> <p>Planes y programas de estudio,</p> <p>Libros de texto gratuitos,</p> <p>Autorización de textos,</p> <p>Evaluación del aprendizaje,</p> <p>Calendario escolar,</p> <p>Sistema de formación para maestros,</p> <p>Registro nacional de instituciones</p>
Sudáfrica	Departamento Nacional de Educación	<p>Cuestiones que no puedan ser reguladas efectivamente por las legislaturas provinciales.</p> <p>Temas que necesiten coordinación en términos de normas y estándares a nivel nacional.</p> <p>Responsabilidad del diseño de la política educativa y de formación para todo el país (teniendo en cuenta las competencias de las legislaturas provinciales)</p> <p>Asistencia a los departamentos provinciales en el fortalecimiento de sus capacidades administrativas y profesionales.</p> <p>Negociaciones con los sindicatos de docentes para determinar cambios en la estructura salarial.</p> <p>Sostenimiento de ciertas metas de gasto por alumno en cuanto a recursos como los libros de texto</p>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la bibliografía consultada.

La coordinación interestadual

Cada actividad humana organizada da origen a dos requerimientos fundamentales y opuestos: el primero, cuál será la división del trabajo, y el segundo, cómo se logrará la coordinación de las tareas (Mintzberg, 1991). Hasta el momento el análisis estuvo enfocado en la distribución de atribuciones entre la instancia central y las subnacionales; queda por ver cómo se salvan las competencias superpuestas o compartidas.

Las organizaciones logran coordinación a través de diversos mecanismos. El más sencillo es el que se realiza a través de la conversación, el denominado ajuste mutuo; otra alternativa es la supervisión directa. Pero la estandarización es la modalidad que resulta más interesante, bajo sus tres formas básicas. Cuando los contenidos del trabajo están detallados, como en un manual de instrucciones, se estandariza el proceso; si es el resultado el que está especificado, los productos; y si ninguna de estas alternativas es viable, queda la posibilidad de estandarizar las destrezas del trabajador, esto es, especificando el tipo de capacitación que se requiere para efectuar el trabajo (Mintzberg, 1991). En educación, la fijación del currículo sería un ejemplo del primero, y la homogeneización de la formación docente, del tercero.

La mayor parte de los sistemas federales se ven en la necesidad de generar órganos que permitan imprimir fluidez a la comunicación sobre las políticas sectoriales. Éstos pueden tener bases constitucionales y, cuando no existe tal provisión, la necesidad de coordinación lateral ha impulsado el dictado de leyes que los crean. En sus normas de origen suelen incluirse previsiones sobre el modo de dirimir disputas y la forma de cooperación y coordinación entre las partes (Agranoff, 2007). El sector educativo no escapa a esta descripción. Sobre estas bases, es conveniente prestar atención a las instancias donde se realiza el ajuste mutuo, como los consejos de ministros. Más adelante se hará referencia a las cuestiones críticas que ameritarían estandarización según los analistas. En el siguiente cuadro se detallan las instancias detectadas. Para facilitar la lectura se aplicó la denominación “regional” a länder, estados, provincias y territorios.

Cuadro 5/Instancias de coordinación interestadual. Países seleccionados

País	Integrada por representantes nacionales y regionales	Integrada por representantes nacionales; regionales y municipales	Integrada por representantes regionales
Alemania	Comisión para el Planeamiento Educativo y la Promoción de la Investigación		Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (KMK)
Argentina	Consejo Federal de Educación		
Australia	Consejo Ministerial de Educación, Empleo, Formación y Asuntos Juveniles		
Brasil		Comisión Intergubernamental de Financiamiento para la Educación Básica de Calidad	
Canadá	Consejo Canadiense del Aprendizaje		Consejo de Ministros de Educación
España	Conferencia Sectorial de Educación Comisiones Sectoriales de Directores de las Consejerías del área respectiva		

India	Consejo Asesor Central de Educación		
México	Consejo Nacional de Autoridades Educativas		
Sudáfrica	Consejo de Ministros de Educación Comité de Directores de Departamentos de Educación		

Nota: En EEUU no hay instancias de este tipo. Aunque para India no ha podido determinarse con precisión, es posible que incluya también representantes de los municipios, que en muchos casos gestionan servicios educativos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la bibliografía consultada.

Como se puede ver, en ocho de los diez países bajo análisis existen instancias integradas por representantes nacionales y regionales.

En **Alemania** la Comisión para el Planeamiento Educativo y la Promoción de la Investigación, formada por representantes de los Länder y el gobierno federal, constituye el ámbito donde la Federación puede acordar con los Länder cooperación en proyectos de investigación y planificación educativa, financiamiento de institutos de investigación y proyectos de importancia supra regional, entre otros.

En **Argentina** el Consejo Federal de Educación, integrado por los ministros provinciales y presidido por el ministro nacional de educación, garantiza el carácter federal del sistema educativo y es responsable, a través de sus *acuerdos*, de la aprobación de estrategias destinadas a aumentar los niveles de inclusión, mejorar la formación y capacitación docente, instrumentar acciones compensatorias, y evaluar la calidad educativa.

En **Australia** las consultas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y territoriales se realizan a través del Consejo Ministerial de Educación, Empleo, Formación y Asuntos Juveniles. Entre sus funciones están las de coordinar políticas estratégicas a nivel nacional; negociar y desarrollar acuerdos nacionales sobre objetivos e intereses comunes; compartir información; coordinar la comunicación y colaborar con las estructuras nacionales relacionadas.

En **Canadá**, el Consejo Canadiense del Aprendizaje se creó recientemente a iniciativa del gobierno central, y entre otras funciones, tiene asignado el seguimiento de los progresos del país en materia de aprendizaje, a través de la integración de indicadores, existentes y a crearse, en un índice único, el índice canadiense de calidad de la educación.

El órgano consultivo en **España** encargado de facilitar la coordinación entre el nivel nacional y las comunidades autónomas es la Conferencia Sectorial de Educación, formada por los consejeros titulares de educación de las Comunidades autónomas y presidida por el Ministro de Educación, Política Social y Deporte. Su finalidad es conseguir la máxima coherencia e integración en la aplicación de las decisiones que en el ámbito de la política educativa dicten la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas que puedan plantearse.

En **India**, el Parlamento determinó en 1919 que la educación sería competencia provincial y limitó al mínimo el control del gobierno central. Dado que en el futuro, “en lugar de dar órdenes ejecutivas debería tender más y más a constituir un centro de la mejor

información, investigación y consejo”, en 1920 se creó el Consejo Asesor Central de Educación. En 1923, la instancia fue disuelta por razones de economía, y en 1935 se restableció y a la fecha continúa en funciones. Lo integran, entre otros, diversos ministros nacionales, los ministros de educación de los estados, representantes de universidades y de cuerpos profesionales.

En **Sudáfrica** el Consejo de Ministros de Educación, conformado por el Ministro de Educación, el Ministro Delegado de Educación y los nueve Miembros Ejecutivos provinciales, se reúne regularmente para discutir la política educativa nacional, compartir información y opiniones sobre todos los aspectos de la educación en Sudáfrica y coordinar sus acciones. Los Directores Generales también integran las reuniones del Consejo, pero únicamente como observadores.

Los diez Directores Generales también disponen de un comité, el Comité de Directores de Departamentos de Educación, donde se discuten temas más operacionales pero también posibles recomendaciones en cuanto a la política educativa que se transmiten al Ministro Nacional. Los Ministros de Educación no asisten al comité de los Directores Generales.

Brasil es el único país en el que pudo detectarse una comisión que incluye además a los municipios, lo cual parece lógico en la medida en que estos gestionan escuelas. Se trata de la Comisión Intergubernamental de Financiamiento para la Educación Básica de Calidad, con funciones vinculadas con las ponderaciones para la distribución de recursos del FUNDEB. La integran un representante del Ministerio de Educación, cinco de los ministerios estatales (uno para cada una de las regiones administrativas), y cinco de los ministerios municipales (también uno por región). Las deliberaciones son públicas.

Solamente Canadá y Alemania tienen instancias exclusivamente regionales. En **Canadá** es el Consejo de Ministros de Educación, que constituye además el único foro de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. El Consejo establece las prioridades de cooperación en materia de educación, determina los procesos de evaluación de los alumnos, fortalece las relaciones entre gobiernos locales, estatales y agencias federales, promueve la investigación, actúa como foro de intercambio de prácticas educativas exitosas y promueve la cooperación con el gobierno federal.

No obstante la existencia de la comisión para el planeamiento, en los temas sustantivos, la cooperación interestadual en **Alemania** se da por medio de la Conferencia de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (KMK). Está constituida por los ministros de educación regionales, y fue establecida por consenso entre los Länder. Los temas de que se ocupa apuntan a uniformar en todo el territorio nacional cuestiones como la duración de la educación obligatoria, el comienzo y fin del año escolar, vacaciones y el reconocimiento de certificados de estudios. Si bien los acuerdos logrados requieren ser aprobados por el Parlamento de cada Länder a través de una ley, la necesidad de reconocimiento de los certificados escolares en todos los estados presiona para que las decisiones se tomen conforme a las recomendaciones del KMK.

El ámbito de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en **México** es el Consejo Nacional de Autoridades Educativas cuya función es servir de ámbito de análisis e intercambio de opiniones sobre el desarrollo del sistema educativo

nacional, formulación de recomendaciones y acuerdos sobre acciones para apoyar la función social educativa.

Es de interés señalar el retorno de la nación a los territorios estatales que se produjo en este país. La desconcentración administrativa de 1978 dio lugar a la creación de las Delegaciones Generales en los estados, que coordinaban y operaban los servicios educativos federales. Entre 1982 y 1988 se apuntó a una mayor autonomía operativa de los estados y las Delegaciones se transformaron en Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar y posteriormente en Servicios Coordinados de Educación Pública. Una vez concluida la transferencia de servicios que se aprobó en 1992 con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, surgió la figura del Enlace, cuya misión era establecer vínculos de comunicación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades educativas estatales. En 1994, derivado de la Ley General de Educación de 1993, se promulgó el Reglamento Interior de la SEP, en el cual se establecen, por primera vez, las Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas. Dicho Reglamento fue modificado en 1999, y precisó la vinculación formal de la SEP y los gobiernos estatales, a través de las Representaciones de la SEP, e instauró una unidad administrativa de coordinación. Las mencionadas instancias, según nuevas modificaciones en 2005 son denominadas Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República (OSFAE) y Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación (CGOSFAE) (SEP, 2009 b).

No se han detectado instancias de coordinación de ningún tipo en Estados Unidos.

El rol de los municipios

La literatura sobre la descentralización -no sólo la educativa- es significativamente más numerosa que la que trata el federalismo. Según Kincaid (2002) este mayor interés se debería a que este último conlleva un nivel de autonomía política que amenaza las concepciones tradicionales de unidad nacional. Por lo tanto, al momento de proponer cambios no ha sido el sistema más promovido o que se encuentre entre los favoritos de los analistas. Así, según el autor, “el federalismo implica un arreglo policéntrico no centralizado en el que ni los estados miembros ni el gobierno central pueden alterar unilateralmente la distribución de poder”. En cambio, siguiendo al autor, la descentralización supone un movimiento en el que una autoridad central devuelve o delega poderes; no sólo eso, si ya se encuentran descentralizados, puede re-centralizarlos.

La existencia de esas estructuras policéntricas suele confundir el análisis ya que la administración de los sistemas educativos en estados o provincias se presenta como más centralizada que en países con regímenes unitarios cuyos municipios o gobiernos locales de menor jerarquía tienen a su cargo la prestación del servicio.

Estas instancias no tienen funciones asignadas en educación en Argentina, Australia, Canadá, Estados Unidos y Sudáfrica. En otros casos intervienen en la educación básica, ya sea compartiendo la prestación de los servicios con el gobierno estatal (India), en la provisión y mantenimiento de edificios (Alemania) o sosteniendo sistemas educativos propios, como es el caso de Brasil.

Cuadro 6/Rol de los municipios en educación. Países seleccionados

País	Rol de los municipios en educación
Alemania	Responsables de la construcción, mantenimiento y operación de los edificios escolares y del cumplimiento de las diversas funciones administrativas y de apoyo.
Argentina	Sin funciones asignadas. Gestionan unos pocos establecimientos propios, básicamente jardines materno-infantiles.
Australia	No se han detectado funciones.
Brasil	La educación infantil y la educación primaria, están bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales y del Distrito Federal y municipales. Cada municipio puede optar por crear su propio sistema de enseñanza o integrarse al sistema estadual.
Canadá	No se han detectado funciones.
España	Responsables de la administración de la educación local. La mayoría de las municipalidades tienen Concejalías de Educación y tienen a su cargo la provisión y mantenimiento de los edificios escolares y la administración de programas municipales educativos.
Estados Unidos	No se han detectado funciones
India	El marco constitucional no menciona la educación como una competencia municipal, pero las legislaturas estatales han producido leyes particulares para las áreas urbanas, por lo cual varias están a cargo de servicios educativos. Coordinación de los programas educativos con el Ministerio estadual. Supervisión de los Consejos escolares de las ciudades conjuntamente con el Ministerio estadual.
México	El ayuntamiento de cada municipio puede, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades federal y estadual, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.
Sudáfrica	No juegan ningún rol.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la bibliografía consultada.

En particular, cabe señalar que en **Alemania** los gastos son efectuados por las localidades con fondos provenientes de sus propios presupuestos. Sin embargo, también reciben transferencias para propósitos generales provenientes de los gobiernos estatales y federal, que ayudan a financiar servicios relacionados con la educación.

A su vez, en **Brasil** la administración de las escuelas financiadas por las municipalidades está a cargo de los Secretariados Municipales de Educación. Entre sus principales funciones está definir las políticas municipales de educación y establecer, por medio del plan municipal de educación, las prioridades, estrategias y acciones necesarias para cumplir con su compromiso legal.

Cada municipio puede optar por crear su propio sistema de enseñanza o integrarse al sistema estadual. En este último caso, las acciones de la Secretaría Municipal están sometidas a las normas del respectivo Consejo Estadual de Educación.

Los municipios que optan por crear su propio sistema, pueden tener su órgano consultivo: el Consejo Municipal de Educación, un organismo colegiado que integran representantes de la comunidad y de la administración. Actúa como mediador entre la sociedad civil y el poder ejecutivo local, en la discusión, elaboración e implementación de la política municipal de educación.

En **India**, la educación es gratuita y obligatoria desde los 6 a los 14 años. En las áreas urbanas los gobiernos municipales y estaduais comparten la provisión del servicio (Centre For Good Governance, 2008).

Si bien existían ya los “panchayat”, esto es, cuerpos locales de gobierno ejercido por concejos comunales, el marco constitucional no incluía referencias específicas a las municipalidades, salvo que eran responsabilidad de los estados. Los gobiernos estaduais las instauraron a través de sus legislaturas, como es el caso de Bombay en 1949 y Gujarat en 1964. Por ser la capital del país, la de Delhi fue aprobada por el Parlamento nacional en 1957 (Shailendra Sharma, s/f).

En 1992, una enmienda dio estatus constitucional a las municipalidades, que son de tres tipos: Nagar Panchayat para “áreas en transición”, esto es, un área que está siendo transformada de rural a urbana; Consejo Municipal para áreas urbanas más pequeñas; y Corporación Municipal para áreas urbanas más grandes (Shailendra Sharma, s/f).

La enmienda de 1992 no menciona la educación como una competencia municipal, pero el marco normativo anterior sí incluía las escuelas primarias y secundarias para las Panchayat. De este modo, ciertas municipalidades como la Corporación Municipal de Delhi y la de Bombay continúan prestando el servicio de educación primaria en su respectiva ciudad (Shailendra Sharma, s/f).

De este modo, las competencias de cada entidad municipal dependen de lo que haya establecido la ley particular, por lo que el análisis debe hacerse caso por caso.

Así, “en Andhra Pradesh la distribución espacial de las escuelas municipales no es uniforme y sólo 13 distritos en Coastal Andhra y Rayalseema tienen escuelas municipales. En los 10 distritos de la región de Telangana no hay escuelas gestionadas por municipalidades, se encuentran bajo el gobierno estadual”. En Coastal Andhra y Rayalseema las municipalidades son responsables de proveer la infraestructura. Los edificios escolares son de su propiedad. (Centre For Good Governance, 2008).

Los distritos escolares en Estados Unidos de Norteamérica

El caso de los distritos escolares de EEUU merece un tratamiento particular. Si bien no se trata de municipios, son esencialmente gobiernos locales de la educación y constituyen el eje que otorga al sistema su carácter fuertemente descentralizado.

La organización de la educación pública es una responsabilidad reservada por la Constitución a los estados en forma individual. Sus responsabilidades incluyen, por lo general, la regulación del mínimo de días del calendario escolar; la determinación de estándares mínimos para la graduación en las escuelas superiores; la certificación de maestros; el establecimiento de líneas directivas sobre los programas curriculares; y la distribución de los fondos entre las autoridades locales.

A excepción de Hawai, los estados están divididos en distritos administrativos, entre otros, sanitarios, de bomberos, de parques, y escolares; estos últimos son el instrumento a través del cual el respectivo estado conduce la educación. Constituyen unidades de gobierno, con poderes casi corporativos, creados por las leyes estatales para establecer, regular y administrar las escuelas públicas elementales y secundarias. Si bien la gran mayoría de las escuelas funcionan en su órbita, existen algunas escuelas dependientes del gobierno estatal o local.

Los aproximadamente 14.000 distritos escolares son las unidades más numerosas, las más comunes y a la vez las más diversas en cuanto a tamaños y clases. En 23 estados son fiscalmente independientes; en cambio, no lo son en Hawai, Maryland, Carolina del Norte y Virginia, y coexisten ambos modelos en los restantes.

El grado de autonomía de que disfrutan difiere a través de los estados y también dentro de cada uno de ellos, pero pueden recaudar impuestos -a la propiedad- realizar contratos y demandar y ser demandados judicialmente. En general deciden acerca del presupuesto; el calendario escolar; las horas de clase, dentro de los mínimos fijados por el estado; demandas del distrito respecto del desempeño de los alumnos y requerimientos de graduación, que en muchos casos son más exigentes que los del propio estado; requerimientos sobre el desarrollo profesional de los maestros, contratación y salarios; y mantenimiento de los edificios.

Cada distrito es controlado por una junta de gobierno, y puede emplear un superintendente. Este cargo no está autorizado para los distritos rurales de una sola escuela.

La legislatura estatal tiene poder para crear, modificar, consolidar, reorganizar o eliminar distritos escolares; o convertirlos en unidades fiscales independientes o hacerlos unidades dependientes, sujetas al control fiscal de otras áreas.

Cada estado tipifica legalmente sus propios distritos, con lo cual, pese a que en las últimas décadas se han eliminado muchos de ellos, la diversidad continúa siendo importante. La *American Association of School Administrators* aporta dos clasificaciones de interés. La primera los categoriza en términos del espectro del programa escolar que proveen; esto es, educación elemental, educación secundaria, unificados, *junior college* y educación técnica. La otra los clasifica según las características de su ubicación geográfica, en distritos comunales, de ciudades y de condados.

Existe una importante vinculación entre los distritos y el gobierno federal a través de sus agencias, básicamente la Junta Estatal de Educación entre cuyas funciones está la consideración de solicitudes de distritos escolares; la determinación de prioridades presupuestarias; la aprobación de nuevas políticas y currículo; y la creación de escuelas.

El 90% de los distritos escolares en los Estados Unidos son fiscalmente independientes. Sin embargo, esta atribución continúa siendo objeto de arduos debates. Por un lado, grupos de educadores profesionales apoyados por un gran número de líderes, creen firmemente que los distritos deben ser autónomos; esto es, tener autoridad impositiva, mantener el control sobre sus presupuestos, y contar con autoridades de juntas elegidas por los ciudadanos de los distritos a los que sirven.

Por otra parte, otros intelectuales, políticos y ciudadanos consideran que no hay justificación para la existencia de unidades gubernamentales autónomas que controlen la provisión de educación. Argumentan que ésta debe ser administrada de la misma manera y con la misma estructura de gobierno que otros servicios públicos. Asimismo, sostienen que debería existir mayor unidad en el gobierno local. Además, señalan que el control

fiscal debe quedar en la municipalidad y que la separación de la política fiscal escolar de otras políticas fiscales del gobierno local conduce al despilfarro y la ineficiencia. Estos actores creen que la independencia de los distritos sumada a la creciente profesionalización de la administración escolar ha dado una ventaja desmedida a los distritos en la competencia por fuentes fiscales.

La inexistencia de consenso se debe a que el punto sobre el cual se debate, en última instancia, se refiere a si un modelo u otro ofrece mejores escuelas como resultado. Y esto, como suele suceder, es algo sobre lo que se tiene poca evidencia.

6. El carácter nacional de la educación

Varios analistas señalan que para alcanzar buenos resultados, los sistemas educativos no deben ser totalmente descentralizados y que deben orientarse a buscar un equilibrio (si tal cosa es posible) entre las competencias que deben quedar en cada nivel de gobierno. Así, aconsejan que los programas curriculares, el control de la calidad y el reconocimiento de los certificados deben ser responsabilidad del gobierno central en tanto que otras funciones -como la administración de recursos humanos- deben ser de competencia local (Mons, 2004).

Según Ornelas (2003), los aspectos críticos que ameritarían estandarización de modo que la educación tenga carácter nacional serían al menos “mantener calificaciones y exámenes razonablemente semejantes, que permitan la movilidad nacional, el reconocimiento recíproco de los certificados, cambios de personal y una porción del currículum con estándares nacionales”. Por su carácter ejemplificador, se hará referencia al último aspecto.

En Canadá, Alemania y Australia los mecanismos para lograr cierto grado de unidad en el currículum se basan en acuerdos en los consejos ministeriales.

En Australia, tanto el currículum como el sistema de evaluación están sujetos a los Objetivos Nacionales para las Escuelas en el Siglo XXI, establecido en 1999 por el Consejo Ministerial, con el objetivo de proveer un marco nacional para lograr resultados y aprendizajes similares.

Canadá y Alemania también acuerdan en sus respectivos consejos criterios de certificación de estudios que permiten a los alumnos transitar escuelas de diferentes estados en iguales condiciones. Si bien en el último país el diseño y aprobación curricular es competencia de los Länder, la estructura curricular es similar en todos los estados para la etapa de educación obligatoria.

Estados Unidos logra cierto grado de unidad mediante las exigencias para el ingreso a la educación superior. Evers (2000) afirma que el Acta de Educación Elemental y Secundaria de 1965 prohíbe al gobierno federal la determinación del currículum, y que la Constitución no lo autoriza. De este modo, cada Estado fija sus propios estándares, su sistema de evaluación y los puntajes de aprobación (Peterson y Hess, 2005).

No obstante, la percepción de la excesiva diversidad impulsó recientemente la elaboración de estándares comunes para la educación básica. En junio de 2010 se dieron a conocer los de Matemáticas y Lengua Inglesa. Aun cuando no se trata de estándares nacionales, algunos críticos consideran al proceso como una intromisión federal en las decisiones del nivel estadual.

El gobierno central español establece las enseñanzas mínimas a nivel nacional, que suponen entre el 55% y el 65% de los horarios escolares según la respectiva Comunidad Autónoma tenga o no lengua oficial propia. Cada una de ellas concreta estos mínimos en un currículum propio, la respectiva escuela lo adapta y desarrolla a su contexto, y finalmente el profesor lo operativiza en su programación de aula

Antes de 1997 Brasil contaba con un currículum mínimo nacional, que los estados ajustaban con cierta autonomía. En ese año se acordó construir una matriz de referencia que contuviera un 60% de contenidos comunes a todos los currículos estaduais. Posteriormente, se fue actualizando esa matriz para incorporar los contenidos de los

Parámetros Curriculares Nacionales, que se aprobaron en 1997 (PREAL, s/f, a). Minas Gerais, por ejemplo, posee una propuesta propia alineada con esos parámetros. A partir de estos dos referentes, las escuelas elaboran sus propios diseños curriculares, aunque este proceso está ocurriendo muy lentamente (PREAL s/f, b).

Argentina inició en 2004 un proceso similar de elaboración y aprobación de Núcleos de Aprendizaje Prioritarios, a partir de un acuerdo en el Consejo Federal de Educación para “desarrollar una política orientada a dar unidad al sistema a través de la identificación de un núcleo de aprendizajes prioritarios desde el nivel Inicial hasta la educación Polimodal/Media, y su necesaria incidencia en la formación docente” (Consejo Federal de Educación, 2004).

Recientemente, la SEP de México y el Instituto de Educación de la Universidad de Londres suscribieron una Carta de Intención para el Desarrollo de los Estándares Educativos en el Currículum de Educación Básica, que permitirá establecer parámetros para comparar el aprendizaje de los alumnos y la enseñanza de los maestros. Esto es el resultado del trabajo de un grupo conformado por la SEP, el Consejo Coordinador Empresarial, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y la Fundación Empresarios por la Educación Básica (SEP, 2009 a).

7. Financiamiento

En todos los países considerados la educación en el nivel o tramo de edad obligatorio es gratuita.

Existen pocos datos cuantitativos actualizados sobre la participación de cada una de las instancias estatales en la provisión y uso de los fondos que se destinan a educación. De existir, las cifras de los países necesitarían de una interpretación cuidadosa, en especial, en cuanto a los flujos de fondos públicos para propósitos generales -esto es, sin destino específico- hacia los gobiernos subnacionales.

La información sobre fuentes iniciales y finales permite una mayor comprensión de las tres categorías de sistemas educativos federales que se reseñaron hasta el momento.

Se denomina fuentes iniciales a aquellas entidades públicas o privadas que generan fondos para educación, mientras las finales son las que desembolsan los fondos para adquirir recursos físicos reales para las escuelas (Barro, 1998).

En Canadá, Estados Unidos y Alemania el porcentaje del gobierno central es mínimo tanto en la generación como en el desembolso de fondos. En Alemania, un 80% de los fondos destinados a las escuelas son provistos por los Länder, el 19% por fuentes locales y el 1% por el gobierno federal.

Las instancias locales son prácticamente las únicas fuentes finales en Canadá; los recursos que se destinan al sostenimiento del sistema educativo son aportados por los gobiernos provinciales y fuentes locales, en una proporción promedio de 2 a 1, con variaciones de provincia en provincia.

Pese a la escasa participación del gobierno federal, el sistema contempla asistencia financiera con propósitos generales a gran escala (subvenciones basadas en el sistema de participación de los ingresos fiscales) de parte del gobierno central a las provincias.

Los gobiernos provinciales destinan una suma al sistema escolar que, en general, se distribuye entre las juntas escolares locales en forma proporcional a su respectiva matrícula.

En lo que hace al aporte de las juntas, se basa en su capacidad de cobrar impuestos para la educación. Estos tributos no son ilimitados: en algunos casos están acotados, por ejemplo, a un determinado porcentaje de los impuestos provinciales; en otros, deben ser sometidos al voto de los contribuyentes.

En los **Estados Unidos** la mayoría de los fondos de la escuela elemental y secundaria provienen del estado y de los distritos. El gobierno federal provee alrededor del 7% de los fondos de la educación, los estados el 48% y los distritos el 45%, en promedio.

Los fondos estatales son distribuidos a los distritos sobre la base de una fórmula con carácter de asistencia financiera general para educación. La autoridad local puede utilizarlos a discreción para solventar toda la gama de programas y funciones. Además, los estados envían algunos recursos para propósitos específicos.

Con respecto a la asistencia financiera federal, la mayor parte está destinada a apoyo de alumnos con necesidades especiales o programas o acciones que el gobierno central quiere promover.

En **España**, por el contrario, el rol de las instancias locales es mínimo en comparación con el del gobierno central y los regionales. Las autonomías reciben fondos del gobierno central de libre disponibilidad, y el gasto en educación es desembolsado por estas instancias en porcentajes del 95% y 5% respectivamente. Según algunas fuentes (Barro, 1998) cada una aporta aproximadamente la mitad.

En cuanto a la forma de asignación de los fondos varía de un país a otro. En algunos, las autoridades provinciales/estadales retienen el pago de salarios y delegan en las municipalidades o escuelas la administración de los fondos operativos. Este es el caso de Alemania, donde los docentes son empleados de los Länder y las municipalidades están a cargo de los gastos operativos de las escuelas.

En **Australia**, los estados de Victoria, South Australia y el territorio de la Capital, descentralizan parte de sus fondos a las escuelas. Más aun, a las escuelas de Victoria se les ha otorgado la libertad y los fondos para contratar su personal.

En **México**, la educación básica se financia mayoritariamente con los fondos que el gobierno federal transfiere a los estados, con determinación del concepto y cantidad en que se deben gastar. De este modo, la instancia central retiene la administración y regulación de los fondos del sector.

Por su parte, **Sudáfrica** distribuye el presupuesto educativo global entre las provincias sobre la base de una fórmula que incluye variables como el tamaño de la población en edad escolar y el índice de ruralidad para asegurar que las provincias más pobres reciban más fondos. Luego, el Ministerio de Finanzas provincial, que recibe la gran mayoría de sus ingresos del nivel nacional, decide cuánto va a asignar al departamento provincial de educación en función de la política provincial pero también teniendo en cuenta ciertas normas (sobre todo las de salarios docentes) impuestas por el Ministerio de Educación nacional. Además, la Norma y Estándares Nacionales para el Financiamiento Escolar exige que las provincias prioricen sus escuelas en función del nivel de pobreza y asignen los fondos a cuestiones no salariales en forma progresiva entre los cinco quintiles: 35% para el 20% más pobre, 25% para el siguiente quintil, 20% para el quintil del centro y 15% y 5% para los dos quintiles menos pobres.

Argentina sancionó en 2006 la Ley de Financiamiento Educativo. Esta norma estableció que a partir de ese año y hasta 2010 se irían aumentando gradualmente los recursos que se destinan al sector hasta alcanzar el 6% del PBI. También especificó cuánto debe aportar el gobierno central y cuánto las provincias a ese incremento, cómo se repartirán las responsabilidades entre las jurisdicciones y cómo distribuirá el gobierno central sus recursos a aquéllas.

En **Brasil** la reglamentación del FUNDEB en 2007 amplió la cobertura del Fondo, y estableció una estructura de financiamiento que detalla la canasta de ingresos que lo nutre y los porcentajes que debe invertir cada nivel educativo. Los recursos son distribuidos en proporción a la matrícula de cada estado, y se pondera el costo estimado del alumno en cada ámbito territorial, nivel, grado y modalidad de enseñanza. Dicha cifra es determinada por el Poder Ejecutivo federal para cada ejercicio fiscal en base al costo real de un

estudiante de los primeros años del nivel primario en el ámbito urbano. Fija, además, un gasto mínimo por alumno que debe ser alcanzado en todo el país. Cabe señalar que hasta mediados de los años noventa, no había una delimitación clara de las responsabilidades de los niveles estadual y municipal respecto del financiamiento educativo.

8. Hacia una agenda de federalismo educativo

La efectividad

Mientras “el federalismo clásico se entendía como una categoría de la política, el nuevo federalismo es un concepto de administración pública” (Ornelas, 2003). De ser así ¿cuán efectivos son los estados de los países bajo estudio y sus sectores educativos en particular? ¿cómo medir esa efectividad? ¿en un sistema federal, cuál debería ser la unidad de análisis?

No es fácil responder a estas preguntas. Young Lee y Whitford (2007) señalan que si bien la demanda por desempeño fue el tema que caracterizó el sector público en los 90, y los funcionarios públicos enfatizan la medición de la efectividad organizacional, todavía no se ha desarrollado adecuadamente su definición. A juicio de los autores “muy pocos han evaluado la percepción de efectividad del gobierno de un país en su totalidad, o comparado efectividad entre gobiernos nacionales. Hay una clara falta en la investigación sobre administración pública de “medidas de producto del desempeño institucional al nivel jurisdiccional” para organizaciones al nivel del gobierno nacional, estadual o local”; más aun, según la fuente, los mejores intentos de medición lo han hecho más sobre la capacidad que el desempeño.

Young Lee y Whitford (2007) recuerdan los principales problemas de las mediciones objetivas y subjetivas. Las primeras se construyen usualmente sobre registros considerados imparciales e independientes, por ejemplo los resultados de exámenes escolares, mientras que las otras se basan en encuestas, ya sea a los miembros de una organización, o a públicos interesados.

La fuente señala también que mientras las mediciones subjetivas han sido criticadas por su posible sesgo, a menudo las objetivas no están disponibles. Además, estas últimas difícilmente pueden dar cuenta de las complejas dimensiones del desempeño organizacional, en especial en el sector público, ya que los diversos involucrados - beneficiarios del servicio, contribuyentes, empleados, políticos- pueden tener distintas interpretaciones de la efectividad.

En cuanto al sector educativo, parece razonable acordar que su efectividad debería asimilarse en buena parte a los resultados en las pruebas de aprendizaje. Sin embargo, es difícil formular hipótesis sobre su relación con el federalismo. A priori, podría pensarse que este tipo de organización política genera una mayor variedad en los resultados educativos a causa de la coexistencia de diversos sistemas, mientras que debería suceder lo contrario en naciones más centralizadas donde las políticas son más homogéneas (Wallberg y otros, 2000).

Por otra parte, el éxito del sistema federal dependerá de las condiciones históricas, culturales, costumbres de cada país. Por eso sería una ilusión casi pueril creer que hay tal cosa como mejores prácticas a trasplantar de un país a otro. Esto no significa abandonar toda pretensión de aprendizaje respecto de los diseños y arreglos políticos y administrativos de otros sistemas. Pero no debe perderse de vista que “la aplicación exitosa de principios de organización federales no es automática sino contingente a todo tipo de condiciones existentes, incluidas las vigentes en el punto de partida y las fuerzas políticas” (Sabetti, 2007).

Así, por ejemplo, cuando se abordan experiencias recientes de federalización educativa desde la perspectiva de los fines políticos que se persiguen, corresponderá indagar la redistribución de poder y la medida en que se otorgan mayores grados de autonomía a las entidades sub nacionales. Este tipo de descentralización se ha hecho, básicamente, ofreciendo concesiones y transferencias de recursos y facultades frente a la crisis de legitimidad de los estados centrales pero para mantener el poder (Ornelas, 2003). Pero se trata de un poder delegado desde el centro a la periferia, no es un poder conquistado desde las regiones; el poder delegado carece de raíces, por eso las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. Si la descentralización es efectiva, el gobierno central podría ganar legitimidad por la vía de proyectos que intentan atenuar las disparidades regionales. Argentina y México, con sus diferencias, respondieron mucho a este patrón. Un caso opuesto sería el de España, que se dispara a partir de los movimientos separatistas. Aquí hubo cesión de poder real, para que permanezcan en el marco nacional (Ornelas, 2003).

Las dificultades señaladas dejan a la vista los temas pendientes para el análisis de los países que se incluyeron en este estudio: (i) su respectiva efectividad si se considera la totalidad del Estado; (ii) la del sector educativo en particular; (iii) la comparación entre ellas.

La gobernanza

Las investigaciones sobre la implementación de políticas demostraron que sus fracasos no se debían solamente a errores de formulación o defectos de las agencias, sino también “a haber descuidado la obstinación de los grupos destinatarios de la política pública y su capacidad de resistir o subvertir la consecución de los objetivos políticos” (Maintz, 2005). A su vez, este descubrimiento debilitó el supuesto de que el Estado es el centro de control de la sociedad.

Conviene recordar las implicancias de la concepción del Estado como un conjunto de instituciones y relaciones sociales. Se entiende que este conjunto, que se encuentra mayoritariamente respaldado por el sistema legal, penetra y controla un territorio determinado y las personas que viven en él. Está dispuesto a utilizar la coerción física, que legítimamente monopoliza, como último recurso para efectivizar sus decisiones (O'Donnell, 2008).

La dimensión que aporta unidad conceptual y empírica es el sistema legal, una “cascada de autorizaciones legalmente dispensadas... más o menos directa según el Estado sea federal o unitario... que en todos los casos deriva ininterrumpidamente de la arquitectura constitucional del Estado” (O'Donnell, 2008). El Estado será más o menos eficaz según la capacidad de sus burocracias, más o menos efectivo según lo sea su sistema legal, y tendrá más o menos credibilidad como realizador del bien común de la nación (O'Donnell, 2004).

El concepto de gobernanza resulta una herramienta útil para el análisis de los sistemas federales, en cuanto “conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública” (Cerrillo I Martínez, 2005). El reconocimiento de esta interacción en redes permite asumir con naturalidad (i) la variedad de instancias estatales participantes; (ii) los actores no estatales que también se involucran, como es el caso de los sindicatos docentes en mayor o menor grado según los países; (iii) las inevitables negociaciones que rodean tanto las decisiones como la implementación; (iv) las posibles disparidades de la gobernanza en los diversos sectores y al interior de los estados que integran la federación; (v) en resumen, la

gobernanza como una institución más, que asume características distintas en cada país. Además, parece razonable acordar que la actuación del Estado, para algunas naciones en particular, resulta más bien de sus forcejeos entre el papel que querría jugar y el que el entorno le posibilita asumir (Pierre, 2000, citado por Cerrillo Martínez, 2005).

Este marco de análisis permitiría que las diferencias entre los países objeto de este estudio puedan ser explicadas no solamente por las características de su marco legal sino por la modalidad que asume la interacción de los actores. Esto tiene especial relevancia en el sector educativo; eludir el análisis de la forma en que se vincula -con los sindicatos docentes, las ONG, la Iglesia, por ejemplo- limita la comprensión del contexto y restricciones que enfrentan los estados.

La cohesión social

En otro sentido, las políticas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación son una de las dimensiones de la cohesión social. Sin embargo, esta última cuestión se ha visto afectada por los procesos descentralizadores que durante las últimas décadas han desarrollado casi todos los países latinoamericanos. En el caso de Argentina, por ejemplo, la modalidad de instrumentación ha derivado en serios costos en esa materia: las dificultades de coordinación desde el nivel central han permitido una multiplicidad de respuestas al nivel provincial, según las capacidades existentes, las características previas del sistema y la política sectorial adoptada (Cetrángolo y Jiménez, 2004).

Con relación a América Latina, Cetrángolo (2007) recuerda que una de las ventajas del federalismo se relaciona con sus posibilidades “de centralizar la toma de decisiones de aquellos asuntos en donde se requieren políticas nacionales y de permitir la elección pública local cuando resulte más ventajoso”. Señala además que la búsqueda de cohesión social implica el redimensionamiento del rol de los gobiernos centrales para la compensación de diferencias y la articulación de políticas sectoriales en aquellos países en cuyos territorios subnacionales existan capacidades desiguales. La otra alternativa que plantea el autor sería la de categorizar en tal sentido los territorios y otorgar distintas responsabilidades en función de su calificación. Pero a su juicio, esto tiene un límite político institucional que se vincula con “la dificultad que tienen los gobiernos centrales para discriminar entre casos”, cuestión que reviste particular importancia en los países de organización federal.

Por último, debe señalarse que si bien es imprescindible tener en cuenta las características que asume el federalismo en el país respectivo a efectos de comprender competencias, relaciones y flujos, su valor como variable explicativa resulta limitado, ya que la dinámica que asume en cada caso no puede aislarse de factores históricos y culturales, del grado de desarrollo alcanzado y de los rasgos estructurales de cada economía.

9. Comentarios finales

Centralización y descentralización

En líneas generales se observa que en los países federales, los estados, cantones o provincias siguen siendo el epicentro de sus sistemas educativos. Estos son quienes los definen, gerencian y controlan. Pero los años 90 han visto a varios de ellos evolucionar en dos direcciones a priori opuestas: un movimiento de centralización junto a la transferencia de nuevas competencias a las escuelas.

El movimiento de centralización se observa, sobre todo, en la imposición de estándares nacionales y en el reconocimiento de certificados de estudio en los países dominados por un estado federal fuerte. En el extremo opuesto, estos países presentan numerosas experiencias de autonomía escolar, que dejan un amplio margen de acción a los profesionales locales, sin embargo, raramente estos programas se generalizan a todo el territorio (Mons, 2004).

Paralelamente, otras reformas apuntaron a dotar al nivel local de una mayor capacidad de decisión en el planeamiento, ejecución y evaluación de la educación. La modalidad en que se han ido implementando estos cambios no fue uniforme. En Estados Unidos, por ejemplo, han resultado más sencillos; su sistema ya tenía un grado importante de descentralización y no necesitó reformulaciones de envergadura en las estructuras centrales. En otros casos, como España y México, las reformas implicaron modificaciones radicales y requirieron más tiempo para adaptar las estructuras existentes y/o crear las necesarias.

Por último, en algunos casos las necesidades de coordinación están promoviendo iniciativas de cooperación inter provinciales/estadales para llevar adelante programas conjuntos (Mons, 2004).

El orden federal ideal

A poco de comenzar a indagar la prestación y regulación de los servicios públicos en países federales, esto es, cuando todavía se está intentando comprender *quién hace qué*, es inevitable preguntarse *quién debe hacer qué*. Estas preguntas han sido abordadas principalmente desde el derecho, la economía y las ciencias políticas, lo que permite clasificar los estudios según el marco sea constitucional/legal, fiscal o el de las relaciones políticas entre los distintos niveles de gobierno (Pagano, 2007).

Este trabajo se circunscribió al tratamiento positivo. Quizás sea quimérico el intento de hallar una respuesta *urbi et orbi* sobre el modo 'ideal' del orden federal y por tanto deba recurrirse a la casuística. En tal sentido, Clarke (2007) concluye que la forma de análisis más razonable sería la de combinar marcos teóricos y evidencia empírica para cada caso.

Los sistemas federales son de naturaleza inductiva y deben ser estudiados en su dinámica temporal teniendo en cuenta que su conformación se origina en compromisos y acuerdos que heredan y/o que deben lidiar con historias y estructuras anteriores: "en otras palabras, los sistemas federales usualmente se desarrollan como respuesta a la inquietud sobre el modo de coordinar o fusionar instituciones políticas preexistentes en un nuevo sistema de gobierno" (Leonardi y Nanetti, 2007).

De este modo, no hay ni ciencia ni teoría de la asignación de responsabilidades pues las constituciones federales son 'acuerdos políticos' (Davis, citado por Weissert, 2007). En el mismo sentido, Watts (2002) argumenta que, en última instancia, el federalismo es una técnica pragmática cuya aplicación y efectos dependen de la situación específica de cada experiencia.

Liebschutz (2007) va un poco más allá y señala que las preguntas relevantes para el análisis del diseño e implementación de políticas en sistemas federales son, entre otras, si son eficaces, si satisfacen a los distintos actores y si son equitativas, lo cual remite finalmente a su efectividad.

Cooperación, negociación y conflicto

Para los países federales, Cabrero Mendoza (2009) ha destacado la necesidad de "buscar mecanismos para afrontar la paradoja de un Estado que se ve como un todo desde el exterior pero que tiene un interior complejo y en constante movimiento". A su juicio, la solución "va de la mano de la coordinación política y comunicación entre todos los miembros de una federación".

En un sentido similar, Pagano (2007) señala que "la relación entre estados y el gobierno central es función del grado en que las esferas de influencia política se superponen o se encuentran separadas." Así, cuanto más autoridad e influencia sobre una misma arena ejerzan ambos niveles de gobierno, mayor será la relación que caracterizará sus interacciones.

No obstante, en forma simultánea, los conflictos siempre están presentes, ya sea en forma latente o manifiesta. Si bien algunos lo lamentan, otros lo consideran "inherentemente necesario al federalismo...De hecho, si no hubiera disputas, el sistema federal habría sido completamente unificado o habría colapsado" (Riker, citado por Liebschutz, 2007). La necesidad de estas diferencias se debería a que el vínculo de los distintos niveles de gobierno es mutuamente dependiente; además, si los problemas no se pueden resolver de una vez y para siempre es por la propia dinámica evolutiva de los países y el contexto en el que se desenvuelven (Liebschutz, 2007).

Esgrimir el orden normativo-legal para zanjar los conflictos sería negar el carácter dinámico de los sistemas federales. No sólo eso, implicaría soslayar los aspectos políticos, administrativos y económicos que cambian con el tiempo y contextos. Esto no significa restringir el rol y alcance de las formas jurídicas que tienen, entre otras funciones, la de aportar cierta estabilidad y seguridad (Ornelas, 2003).

Por ello, más allá de las prescripciones jurídico-constitucionales, la permanente negociación y renegociación podría considerarse una característica de los sistemas federales, en el marco de grados de coordinación, cooperación y conflicto que varían según sea la cuestión que se trate y el contexto particular en que se plantea.

10. Bibliografía citada

- Agranoff, R. (2007): "Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems" en Pagano, M. y Leonardo, R. (2007).
- Anderson, G. (2007): "Federalism. An Introduction". Oxford University Press, en http://www.forumfed.org/en/federalism/primerbook_look.php
- Barro, S. (1998): "¿Cómo pagan los países sus escuelas? Una comparación a nivel internacional de los sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria". En *Financiamiento de la educación en América Latina*, PREAL-UNESCO, Santiago, Chile, 1998.
- Caamaño, F. (1999): "'Federalismo asimétrico': la imposible renuncia al equilibrio" en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 19. Núm. 55.
- Cabrero Mendoza, E. (2009): Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Nostra. México.
- Cerrillo I Martínez, A. (2005): "La gobernanza hoy: introducción". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*- Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 2005. En http://www.inap.map.es/ES/Est_Pub/
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004): "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina". En *Revista de la CEPAL 84*, diciembre 2004.
- Cetrángolo, O. (2007): Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización. "Serie Políticas sociales No 131". CEPAL. Santiago de Chile, abril.
- Centre For Good Governance (2008): "Role of Urban Local Bodies vis-à-vis Education Department". SPIU Project for MA & UD Department. Septiembre 15. En www.cgg.gov.in
- Clarke, S. (2007): "Thinking Federally' from a Governance Perspective" en Pagano, M. y Leonardo, R. (2007).
- Consejo Federal de Cultura y Educación (2004): *Resolución N° 2 14/04 del 27-4-2004*.
- Evers, Williamson M. (2000) "Secretary Riley Reignites the Math Wars", Hoover Institution Stanford University, January 17. <http://www.hoover.org/news/daily-report/24316> (extraído 10-7-2010).
- Kincaid, J. (2002): "Introduction" to the Handbook of Federal Countries. Edited by Ann L. Griffiths, Co-ordinated by Karl Nerenberg. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press en: <http://www.forumfed.org/en/federalism/introductiontohandbook.php>
- Leonardi, R. y Nanetti, R. (2007): "Thinking About Federal Systems in the 21st Century in Light of the European Experience with "Operational" Federalism" en Pagano, M. y Leonardo, R. (2007).
- Liebschutz, S. (2007): "Overview and Introduction" a la Parte III de Pagano, M. y Leonardo, R. (2007).

- Mayntz, R. (2005): "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*- Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid. En http://www.inap.map.es/ES/Est_Pub/
- Mintzberg, H. (1991). "Diseño de organizaciones eficientes". Librería El Ateneo Editorial, Buenos Aires.
- Mons, N. (2004): « De l'école unifiée aux écoles plurielles: évaluation internationale des politiques de différenciation et de diversification de l'offre éducative ». Université de Bourgogne. Disponible en: www.u-bourgogne.fr
- O'Donnell, G. (2004): "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión" en *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*. PNUD. En <http://www.centroedelstein.org.br/acercadelestado.pdf>
- O'Donnell, G. (2008): "Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 noviembre.
- Ornelas, C. (2003): "Las bases del federalismo y la descentralización en Educación". *Revista de Investigación Educativa, Vol. 5, No. 1, 2003*.
- En <http://redie.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html> (extraído 1-12-2009).
- Pagano, M. (2007): "In the eye of the beholder: the dynamics of federalism in national and supranational political systems". En Pagano, M. y Leonardo, R. (2007).
- Pagano, M. y Leonardo, R. (2007): *The dynamics of federalism in national and supranational political systems*. Palgrave Macmillan, New York.
- Patrucchi, L. (2007): "La deuda del federalismo argentino: Evolución y dinámica de la distribución de recursos fiscales" (1988-2007). IV Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración "Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad". Ciudad de Buenos Aires, 22 al 25 de agosto. En <http://www.claudiabernazza.com.ar/html/biblioteca.htm#c6>
- Peterson, Paul E. y Hess, Frederick (2005) "Johnny Can Read...in Some States". Education Next. Summer 2005 / Vol. 5, No. 3. PREAL (s/f a): *Brasil*. En: http://www.preal.cl/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=GRUPOS%20DE%20TRABAJO%5CEvaluaci%F3n%20y%20Est%20E1ndares%5CForo%20actualizacion%5CCuadros%5CAactualizaciones%20abril%202009&Archivo=BRASIL_abril09.doc (extraído 3-12-2009)
- PREAL (s/f b) Minas Gerais, Brasil. En: http://www.preal.cl/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=GRUPOS%20DE%20TRABAJO%5CEvaluaci%F3n%20y%20Est%20E1ndares%5CForo%20actualizacion%5CCuadros%5CAactualizaciones%20abril%202009&Archivo=MINAS_GERAIS_abril09.doc (extraído 3-12-2009)
- Sabeti, F. (2007): "Types of Federalism: Achieving Self-Governing Capabilities in Societies with Federal Potentials" en Pagano, M. y Leonardo, R. (2007).

- Sharma, S. (s/f): "Role of Municipal Corporation in Education & 74 th Amendment". En [http://pratham.org/images/SHAIENDRA_SHARMA -
Role of Municipal Corporation in Education.pdf](http://pratham.org/images/SHAIENDRA_SHARMA_-_Role_of_Municipal_Corporation_in_Education.pdf)
- SEP (2009 a): *Firman SEP y la Universidad de Londres, acuerdo para vigorizar a la educación básica*. En "Boletín 140", 16 de junio. En <http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol1400609>.
- SEP (2009 b) *Educación en los Estados. Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación*. En http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/sep1_Directorio1
- Suchaut, B. (2007): *Analyse des effets des systèmes d'enseignement*. Institut de recherche sur l'éducation. Sociologie et Economie de l'Education.
- Walberg, H., Paik, S., Komukai, A. y Freeman, K. (2000): "Decentralization: An International Perspective". *Educational Horizons*, Winter. En <http://pilambda.org/horizons/v78-3/decentralization.pdf>
- Watts, R. (2002): *The Relevance Today of the Federal Idea*. International Conference on Federalism, Switzerland. En <http://www.forumfed.org/en/federalism/federalismtoday.php>
- Weissert, C. (2007): "Dividing the Job Revisited: Learning from the United States Case 1789–2006" en Pagano, M. y Leonardo, R. (2007).
- Young Lee, S. y Whitford, A. (2007): *Government effectiveness in comparative perspective*. The University of Georgia. En <http://ssrn.com/abstract=1081642> (extraído 25-11-2009).

11. Referencias consultadas para el análisis de los países

- Australian Government (s/f). Overview of Education System. En: www.aei.gov.au
- Barro, S. (1998) "¿Cómo pagan los países a sus escuelas? Una comparación a nivel internacional de los sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria". En: *Financiamiento de la Educación en América Latina*. Santiago. PREAL-UNESCO.
- Department of Education, Employment and Workplace Relations. Australian Government (s/f). *Higher Education Summary*. Disponible en: www.deewr.gov.au
- Dowling, A. (2007). *Australia's school funding system*. En www.acer.edu.au/documents/PolicyBriefs_Dowling07.pdf
- Education in Canada (2008). *Council of Ministres of Education. Canada*. En: www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/64/EducationCanada.en.pdf
- EURYDICE-EURYBASE(2009): *Education Systems in Europe*. En: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php

- Gandhi Kingdom, G. (2007). *The progress of school education in India*. Global Poverty Research Group/Economic and Social Research Council. En: www.gprg.org
- Gustafsson, M. y Morduchowicz, A. (2008). *What we can learn from a comparison of schooling systems of South Africa and Argentina*. En [http://www.iipe-buenosaires.org.ar/system/files/documentos/what we can learn from a comparison on.pdf](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/system/files/documentos/what%20we%20can%20learn%20from%20a%20comparison.pdf)
- Lall, M. (2005). *The challenges for India's education system*. Chatham House. Asia Program. En: www.chathamhouse.org.uk
- Lessard, C. (2008). *Gobernabilidad y políticas educativas; sus efectos sobre el trabajo docente: punto de vista canadiense*. IPE Buenos Aires. Disponible en: www.iipe-buenosaires.org.ar
- Lykins, C. & Heyneman, S. (2008). *The Federal Role in Education: Lessons from Australia, Germany and Canada*. Vanderbilt University. En: [www.cep.de.org/ data/n_0001/resources/live/](http://www.cep.de.org/data/n_0001/resources/live/)
- Mons, N. (2004). *De l'école unifiée aux écoles plurielles: évaluation internationale des politiques de différenciation et de diversification de l'offre éducative*. Université de Bourgogne. En: www.u-bourgogne.fr
- Morduchowicz, A. (2008). *La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina*. Mimeo, Buenos Aires.
- OEI (s/f). *Sistemas Educativos Nacionales. Informes por país*. En: www.oei.es/quipu/informes.htm
- Rhines Cheney, G.; Brown Ruzzi, B. & Muralidharan, K. (2005). *A Profile of the Indian Education System*. National Center on Education and the Economy (NCEE). En: www.skillcommission.org
- Sacks, L. & Brown Ruzzi, B. (2006). *Overview of Education Ministries in selected countries: Roles, Responsibilities and Finances*. National Center on Education and the Economy (NCEE). En: www.skillcommission.org
- South Africa (2008) *Reviews of National Policies for Education*. OECD. En: www.oecd.org.
US Dep