

# O CENÁRIO POLÍTICO E EDUCACIONAL DOS ANOS 90: A NOVA FRAGMENTA ÇÃO

GUILLERMINA TIRAMONTI  
FLACSO

*TRADUÇÃO:* NEIDE LUZIA DE REZENDE

○ cenário político em que se geram e projetam as políticas do setor educacional mudou significativamente nos últimos dez anos. Felizmente, a condição

---

Trabalho apresentado no Congresso Internacional de Educação, organizado pelo Departamento de Ciências da Educação e pelo Instituto de Investigações em Ciências Sociais da Educação da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, em maio de 1996.

do regime político permaneceu estável na Argentina e durante todo o período gozamos de uma continuidade democrática que, embora em algumas oportunidades pareceu ter transcorrido nos limites da institucionalidade, oferece um mínimo de certezas em relação às regras do jogo que regulam nossa ordem político-social.

As novas democracias latino-americanas (Weffort, 1994), ao contrário daquelas que vivenciaram alguns países da região em décadas anteriores (Chile e Uruguai), perderam toda tensão no que se refere à igualdade. As construções teóricas de todos os pensadores da democracia, desde Rousseau até Sartori, passando por Tocqueville, Dahl, Bobbio e Rawls, afirmaram a necessidade de garantir certos níveis de igualdade como condição do funcionamento do regime democrático. A combinação de liberdade e igualdade foi considerada por esses autores como uma tensão impossível de ser dissolvida no marco da condição democrática.

Contudo, hoje assistimos a um processo de crescente segmentação social no interior do qual se mantém uma institucionalidade democrática cuja permanência parecia estar atada a sua capacidade de transcorrer no limite da tolerância da desigualdade social. As perguntas hoje parecem ser: quanta desigualdade social um regime que se constrói sobre o pressuposto da igualdade de condição do cidadão tolera?, ou, o que dá no mesmo, que proporção de excluídos da cidadania suportará essa cidadania? Esse dramático pano de fundo determina o cenário político no qual se geram e projetam o conjunto das políticas que regulam o setor educacional. O objetivo deste trabalho é avançar na caracterização desse cenário que, como veremos em seguida, apresenta descontinuidades significativas em relação àquele que marcou o primeiro período da transição democrática.

Nesse exercício de caracterização não nos move nenhum interesse qualificatório; pelo contrário, gostaríamos de afastar-nos de discursos desse tipo e contribuir para a conceituação das mudanças que atravessam o campo da política educacional.

## **OS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DO CENÁRIO POLÍTICO-EDUCACIONAL DOS ANOS 90**

Segundo nosso critério, o cenário dos anos 90 apresenta três características básicas, que geram condições diferentes para a construção das políticas públicas e reestruturam o campo no qual se movem os atores: instalação de um novo paradigma educacional, recuperação de um espaço de legitimidade para o Estado e definitiva descentralização do sistema.

### **A construção de um novo paradigma para a educação**

Nos anos 80, a literatura de Ciências Sociais assinalava reiteradamente o esgotamento da capacidade explicativa dos paradigmas teórico-metodo-

lógicos que orientaram a pesquisa social da região (Lechner, 1981; Nun, 1987). Tedesco (1987), num texto de ampla difusão na época, fez o mesmo no caso específico da pesquisa socioeducacional.

O esgotamento dos paradigmas habilitou uma revisão das interpretações da realidade que fizemos ao longo da nossa história e das estratégias políticas que elas alimentaram. Surgiram assim as condições para desenvolvimentos teóricos que a partir de diferentes perspectivas trouxeram um instrumental conceitual mais adequado para abordar a complexidade de nossas realidades.

A perspectiva pós-moderna, as análises socioculturais, as teorias da comunicação e a antropologia urbana estão ocupando espaços relevantes no terreno das teorias sociológicas. Nenhuma dessas perspectivas pretende oferecer interpretações totalizadoras de nossa realidade e não constituem em si mesmas uma proposta teórico-paradigmática.

A situação é muito diferente no campo da definição das estratégias políticas. As teorias neoconservadoras ou neoliberais foram adotadas na região e estão orientando os programas de governo dos diferentes países, que, no âmbito dos regimes democráticos, devem contemplar as políticas de ajuste impostas pela adaptação a um novo modelo de acumulação, a globalização da economia, o elevado endividamento e a perda de posições relativas no mercado mundial.

No plano específico da educação também assistimos a uma conformação paradigmática que construiu agendas de governo mais ou menos homogêneas na região e está propondo metas e objetivos aos sistemas de educação nacionais. Nessa construção paradigmática confluem vários fatores:

- a. as exigências de qualidade educacional que impõem a articulação com um mundo estruturado em torno do conhecimento e das telecomunicações;
- b. os diagnósticos e estratégias impostos pelos centros mundiais de financiamento de projetos e programas;
- c. as propostas dos organismos internacionais dedicados à educação, que tratam de compatibilizar as posturas dos bancos e as necessidades políticas dos governos, a preservação da ordem social e a integração internacional dos países da região. O exemplo mais acabado é o documento da CEPAL/UNESCO (1992), *A Educação como eixo da transformação produtiva com equidade*.

O novo paradigma quer para o sistema um objetivo de qualidade definida como afirmação de competências para a “competitividade”. A função da educação é prioritariamente cooperar para aumentar as possibilidades nacionais de articular-se ao intercâmbio mundial de produtos e gerar sujeitos capazes de competir entre si num mercado de trabalho cada vez mais estreito e em permanente mudança. O documento CEPAL/UNESCO acrescenta o objetivo de formação do cidadão definida em termos de aquisição dos instrumentos próprios da modernidade. Apesar da definição restrita, só o fato de ter sido

incluído abre um espectro de possibilidades educacionais não contempladas nos documentos do Banco Mundial.

### **Recuperação de um espaço de legitimidade para o Estado nacional**

Na década passada, assistimos a uma discussão deslegitimadora das funções dos Estados nacionais. O fenômeno da globalização pôs em evidência os limites de sua autonomia; as experiências de terrorismo de Estado semearam desconfiança em relação a sua maleabilidade para a instrumentalização democrática, e as críticas à modernidade mostraram suas tendências homogeneizantes e avassaladoras das diferenças. Nenhuma dessas posturas foi tão a fundo na deslegitimação como os fracassos da “década perdida”, que foram atribuídos ao intervencionismo e protecionismo estatais (Azpi-azzu, Nochteff, 1994) e ao surgimento de uma nova “questão social” (Rosanvallon, 1995) que só encontrou resposta nos discursos da privatização.

O novo paradigma constrói um espaço de legitimidade para o Estado, que já não se fundamenta em sua capacidade de gerar condições de bem-estar mas de veicular o modelo, viabilizando a incorporação do país no circuito de intercâmbio mundial (de bens, serviços e dinheiro) e garantindo a governabilidade do sistema.

No plano especificamente educacional, os Estados nacionais (desprovidos em muitos casos da gestão direta das escolas) recuperaram importância através da captação dos recursos externos, da construção de uma viabilidade técnica para as reformas do sistema, do desenvolvimento de marcos legais e da criação de consensos internos.

A nova legitimidade para os Estados redefine os espaços que se organizam através da atividade política e que ficam em mãos do mercado. Em matéria educacional, o político está limitado ao espaço da especificação técnica da reforma, à criação de redes de controle do sistema e da contenção social, enquanto que abandonou à lógica do mercado a definição das condições institucionais e materiais.

### **Descentralização definitiva do sistema**

Quase todos os países da América Latina empreenderam um processo de reformas educacionais de tipo organizacional tendendo para a descentralização dos sistemas. Em alguns países, entre os quais está a Argentina, essa descentralização teve um objetivo financeiro (Senén González, Kisilevsky, 1994; Carnoy, Moura Castro 1996) que consiste em descarregar o gasto social nos níveis mais baixos do Estado e da comunidade.

De acordo com os dados provenientes da pesquisa (Sábato, Tiramonti, 1995) essa redistribuição formal de responsabilidades está atuando como um reorganizador das representações dos atores, que são os legítimos responsáveis pela provisão dos recursos materiais para o funcionamento do sistema educacional.

A nova distribuição de competências tira a responsabilidade do Estado nacional na provisão direta de recursos para a reprodução e ampliação do sistema. Isso não exclui as ações de intervenção do centro que, através dos projetos especiais, traz recursos extraordinários para compensar as desigualdades extremas (Plano Social) ou recompensar as iniciativas institucionais (Plano de Escola Nova), financiar ações de formação docente e investir em inovação e controle avaliativo. Como veremos adiante, todas essas atividades estão construindo uma nova articulação entre as instituições e o ministério nacional que é em si mesmo uma reversão do movimento descentralizador.

Entre os governos das províncias e a base do sistema se distribuem as obrigações orçamentárias e administrativas que geram o funcionamento das instituições. As jurisdições têm a seu cargo o pagamento dos salários do corpo docente, enquanto as próprias escolas, através da contribuição de suas colaboradoras ou da comunidade em que estão inseridas obtêm recursos para cobrir o resto dos gastos.

Segundo essa perspectiva, a descentralização permitiu a redistribuição dos encargos administrativos e financeiros e um redirecionamento das demandas para os distintos níveis do aparato estatal e para o mercado.

## **TENDÊNCIAS EMERGENTES NO CAMPO EDUCACIONAL**

A inter-relação desses três elementos — descentralização do sistema, elaboração de um novo norte paradigmático para o sistema educacional e recuperação de um espaço de legitimidade para o Estado nacional — faz surgir novas tendências no campo da educação, que tentaremos em seguida caracterizar.

- Há uma clara disfunção ou separação entre as exigências da reforma que gerou a operacionalização do paradigma e as condições dos subsistemas educacionais das províncias. É nessa disfunção que se constrói uma clara possibilidade de fragmentação do campo educacional capaz de conduzir a um aprofundamento dos níveis de iniquidade.

Na Argentina, a reforma reconhece duas grandes frentes de transformação: por um lado, a organização institucional e os papéis dos diferentes agentes; por outro, as modificações curriculares. No primeiro caso, tenta-se incorporar um modelo organizacional de tipo profissional (Mintzberg, 1990) destinado a

melhorar os níveis de eficácia e eficiência do sistema, que se supõe sejam garantidos por instituições com margens maiores de autonomia, o que aumenta a responsabilidade dos agentes. No caso curricular, trata-se de avançar a partir de critérios de significação social dos conteúdos e de modernização dos processos de ensino-aprendizagem.

Toda a reforma educacional é montada sobre uma racionalidade técnica que se encerra em si mesma e prescinde da consideração das restrições materiais, institucionais e políticas que atravessam o conjunto da sociedade e especificamente os sistemas educacionais.

Assim, supõem-se jurisdições capazes de reordenar a estrutura de seus subsistemas educacionais, especificar conteúdos básicos e capacitar seus docentes para introduzir na escola real as inovações da reforma ideal.

Em contraste com esse pressuposto, as províncias estão afogadas em pressões muitas vezes contraditórias. O Estado nacional, que primeiro lhes transferiu o grosso do gasto social, agora lhes pede equilíbrio em suas contas fiscais. Para dar resposta a essas exigências, não encontram outra saída a não ser cortar os orçamentos sociais e despedir empregados públicos. Estão guiadas por critérios de racionalidade econômica e/ou política que prescindem das necessidades pedagógicas de um sistema educacional de qualidade. Em mais de um caso os cortes destroem as possibilidades futuras de incorporação dos benefícios da reforma.

Há outras jurisdições cujas economias estão mais bem situadas diante da crise, contando com culturas políticas que valorizam o educacional ou com sociedades civis mais atentas para fazer valer seus direitos, e que estão ajustando seus orçamentos com menos dano para as possibilidades futuras de uma melhoria do serviço educacional. O quadro 1 ilustra a heterogeneidade de situações reconhecidas em nível nacional, no que se refere a gasto por aluno.

Na base do sistema se observa uma crescente heterogeneidade institucional gerada por sua articulação com diferentes projetos político-institucionais, distintas culturas institucionais e comunitárias e com uma estrutura social cada vez mais fragmentada. Partindo de realidades tão desiguais, é possível que a incorporação da reforma gere modificações que não só não consigam diminuir as distâncias relativas entre os níveis de qualidade das escolas, como, ao contrário, as aprofundem.

Em resumo, as jurisdições e uma porcentagem importante das escolas parecem estar ainda imersas no mundo da necessidade, e estruturam sua ação com base na lógica de sua satisfação, enquanto as reformas parecem estar respondendo a uma lógica de operacionalização técnica dos princípios derivados do novo paradigma educacional.

**QUADRO 1**  
**GASTO POR ALUNO POR PROVÍNCIA. ANO 1993 (EM \$)**

PROVÍNCIA	GASTO POR ALUNO	
	NÍVEL PRIMÁRIO	NÍVEL SECUNDÁRIO
BUENOS AIRES	419	365
CATAMARCA	1152	1826
CHACO	722	950
CHUBUT	1371	1342
CORDOBA	642	1110
CORRIENTES	635	695
ENTRE RIOS	819	482
FORMOSA	710	926
JUJUY	635	1009
LA PAMPA	1445	1720
LA RIOJA	1050	1977
MENDOZA	804	865
MISIONES	526	1307
NEUQUEN	1467	2192
RIO NEGRO	1006	1306
SALTA	556	710
SAN JUAN	1052	1480
SAN LUIS	1104	110
SANTA CRUZ	1401	2007
SANTA FE	772	849
SANTIAGO DEL ESTERO	830	824
TIERRA DEL FUEGO	1731	2585
TUCUMAN	740	385
M.C.B.A.	937	964
MÉDIA TOTAL	677	775

Fonte: Kisilevsky, M. *El gasto público social y la educación: políticas públicas y puja distributiva en el marco de la reforma del Estado*. Buenos Aires: FLACSO, 1996.

A dissociação entre ambos os campos resulta nesse caso de uma forma específica de fazer política, que só pôde construir a possibilidade reformista no espaço técnico e não conseguiu modificar o padrão de distribuição de recursos e poder que as políticas neoliberais instalaram.

Nesse ponto quero deixar registradas duas perguntas, cujas respostas estão fora do meu alcance: a primeira é se é possível gerar *a posteriori* laços articuladores entre essas duas lógicas ou se, pelo contrário, deve-se supor que a viabilidade de uma proposta técnica resulta do fato de se incluir na sua construção a lógica da necessidade a que estão submetidos seus referentes; a segunda é mais geral, e pergunta se será possível para o país melhorar sua competitividade sem modificar os níveis de equidade na distribuição do bem educacional.

- O processo de fragmentação das agendas públicas que resulta da redistribuição de responsabilidades e funções nos diferentes níveis do Estado e na comunidade está acompanhado por um movimento de recuperação da capacidade do centro de dar direção ao sistema.

Há um evidente reposicionamento do centro como espaço a partir do qual se define a política para o conjunto da nação. Esse efeito se consegue com uma determinada combinação de recursos técnicos e econômicos em nível central e de sua utilização para sustentar as políticas nacionais.

O Ministério convocou reconhecidos especialistas com grande capacidade para operacionalizar tecnicamente as linhas políticas que se desprendem do novo paradigma. Gerou assim um centro hiperativo na produção de propostas de ação e na resolução dos problemas técnicos que delas derivam, o que permite uma construção centralizada da agenda pública de educação.

Como já assinalamos, essa bateria de propostas é lançada no sistema independentemente da capacidade dos agentes para processá-las. O ajuste econômico, a debilidade dos corpos técnicos, a cultura patrimonialista e, em alguns casos, a indiferença da classe política, impedem muitas províncias de ir além de uma aceitação sem mediações das propostas nacionais.

Além disso as províncias com tradicional preocupação pelo desenvolvimento de seus subsistemas educacionais, com capacidade técnica instalada e autonomia para a elaboração e incorporação de inovações, estão dedicando todos seus esforços no sentido de dar resposta às exigências e demandas que provêm do ministério (Sábato, Tiramonti, 1995).

A reestruturação do sistema, a aplicação dos novos conteúdos, a elaboração de projetos institucionais, a avaliação do sistema e a formação e capacitação docentes são os temas que estão presentes nas agendas de todas as jurisdições.

Esse processo de homogeneização das políticas jurisdicionais se sustenta numa estratégia de controle de recursos, que permite ao Ministério obter um alto impacto com um gasto que representa 10% do gasto total das províncias em



educação (excluindo o gasto em universidades, com o que a cifra aumentaria para 30%)<sup>1</sup>.

O quadro 2 permite analisar a distribuição de recursos no interior do orçamento nacional para a educação para 1993.

**QUADRO 2**  
**ORÇAMENTO NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO (1993)**  
**EM \$**

Atividades centrais	90.079.001	4,4%
Desenvolvimento universitário	1.403.049.711	69%
Cultura e serv. biblioteca	49.054.761	2,5%
Programas educacionais	231.003.447	11%
Parcelas não indicadas	259.678.363	12%
<b>TOTAL</b>	<b>2.032.865.283</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base no Orçamento Nacional. Câmara de Deputados da Nação.

Os 76% do orçamento destinados a programas educacionais e ao item de parcelas não indicadas são transferidos para as províncias<sup>2</sup> a fim de financiar programas assistenciais e de qualidade educacional. O impacto dessas transferências é muito alto em orçamentos provinciais que se esgotam com o pagamento de salários e carecem de margem para investimento. As transferências para os orçamentos provinciais criam ademais articulações e vínculos de lealdade entre o Ministério Nacional e os governos provinciais, que redundam em favor da constituição de um centro político nacional.

A brecha aberta entre a capacidade técnica do Estado nacional e a debilidade que nesse sentido apresentam as burocracias provinciais abre um espaço de incerteza que só pode ser controlado por uma maior intervenção do centro na definição operativa em nível jurisdicional das políticas que ele mesmo elabora e propõe.

Há, definitivamente, uma regulação centralizada do sistema, que deixou de se viabilizar através de inspetores encarregados de supervisionar o cumprimento de normas e procedimentos, e que se realiza mediante uma permanente

1. O total do gasto provincial de 1993 foi de \$6.846.990.794. O gasto do Ministério Nacional para o mesmo ano foi de \$2.109.000.000, dos quais \$276.000.000 se destinaram à educação superior e universitária. (Fonte: Kisilevsky, M. *El gasto público en el sector educacional*. Buenos Aires: FLACSO, 1995.

2. O montante das transferências é de \$4373.690.956 para o ano de 1993.

produção de propostas, regulação estratégica dos fundos, controle dos conteúdos e avaliação permanente dos resultados escolares.

- Finalmente, assistimos a uma fragmentação do espaço de decisão no qual se opera uma redistribuição dos atores e das questões por eles tratadas.

Como já assinalamos, o Estado Nacional recuperou uma grande importância no processo de definição de políticas, construídas na permanente negociação com os organismos internacionais e operacionalizadas através de uma estrutura burocrática com alta qualificação técnica. Os produtos gerados dessa forma são apresentados para sua aprovação no Conselho Federal de Educação presidido pelo ministro nacional e integrado pela totalidade dos ministros provinciais. Trata-se de uma instância de construção de consenso e não de negociação de políticas. As províncias ali representadas carecem, na sua maioria, dos recursos técnicos e econômicos para apresentar e sustentar alternativas. Não se trata de uma mesa de negociação horizontal da qual emergem as linhas políticas que logo serão operacionalizadas por órgãos executivos, mas sim de um espaço no qual se despejam produtos já elaborados pelo centro.

O espaço público de nível nacional aparece assim reduzido a um assimétrico intercâmbio entre organismos dos diferentes níveis do Estado. Desse cenário têm sido afastados atores e temáticas. As organizações intermediárias e as corporações de interesse não estão presentes, e com elas todas as questões relacionadas com a provisão de condições materiais, de rendimento do sistema, de incorporação de novos setores sociais e de provisão para a igualdade.

O nível jurisdicional se transformou numa arena de conflito. Ali se processam as urgências que dão origem à gestão direta do sistema e à administração do ajuste financeiro. A ação das agremiações docentes está praticamente circunscrita a ações de confrontação com os governos provinciais, tendo perdido boa parte de sua capacidade de intervenção na elaboração das políticas tanto nacionais como provinciais.

A perda de importância política das agremiações do setor resulta da convergência de uma multiplicidade de fatores, alguns dos quais transcendem a esfera educacional. Num plano muito geral, cabe assinalar a perda de peso político das classes assalariadas decorrente das mudanças tecnológicas, e a conseqüente modificação das relações de força entre os diferentes setores sociais. De uma perspectiva mais específica se poderia apontar o descrédito social da escola pública e da atividade docente, as dificuldades desse setor de definir uma estratégia diferenciada que permita a associação de interesses com outros atores (como podem ser os pais), a inflexibilidade dos orçamentos provinciais e a debilidade de suas economias.

Na base do sistema, no nível escolar, parece estar se produzindo uma nova articulação entre escola e comunidade. Se tomamos o caso das relações entre escolas e famílias, nos deparamos com o fato de os limites de responsabilidade e funções estarem mudando. Em alguns casos, as escolas estão encarregando-se de satisfazer necessidades materiais que antes eram cobertas pela família ou outras organizações do Estado; no plano estritamente pedagógico, a escola apela cada vez mais à família para que esta complemente ou reforce sua tarefa e em muitos casos para que justifique seu fracasso. Nesse campo da socialização das crianças e dos jovens, registra-se um fogo cruzado de reclamações para que a outra instituição assuma maiores responsabilidades. Se bem que essas mudanças se expliquem a partir de transformações mais abrangentes que nesse fim de século comprometem a divisão social do trabalho e sua distribuição institucional, elas estão também condicionadas pelas carências materiais a que está submetida boa parte da população.

De acordo com os registros de campo, está se construindo uma trama de relações entre escola e comunidade que possui um sentido claramente utilitarista. A escola extrai do meio os recursos materiais que necessita para complementar o financiamento estatal, mas tem dificuldades para construir redes que a relacionem com instituições e organizações que a enriqueçam simbolicamente ou melhorem a qualidade de seu serviço. Esse último dado resulta de especial importância para pensar nos limites da proposta de autonomia escolar.

As mudanças produzidas nos três âmbitos revisados — o nacional, o provincial e o escolar — geraram um espaço de decisão fragmentado que dispersa os atores, as temáticas e o conflito, ao mesmo tempo que preserva o núcleo central das interferências extra-estatais.

As avaliações dos anos 80 nos mostraram a falta de equidade que se escondia sob a superfície da homogeneidade. A pergunta hoje é: que equidade pode ser construída a partir da fragmentação?

## RESUMO

*Este trabalho caracteriza o cenário político em que se produzem e projetam as políticas do setor educacional nos anos 90. De acordo com o texto, três elementos estão reestruturando o campo em que se movem os atores: instauração de um novo paradigma educacional que fixa como meta a formação para a competitividade; recuperação de um espaço de legitimidade para o Estado baseado na sua capacidade de operacionalizar e veicular o paradigma; e definitiva descentralização do sistema que descarrega na base o peso do financiamento e da gestão. A inter-relação desses três elementos gerou novas tendências no campo do setor educacional: 1. Existe uma clara divisão entre as exigências da reforma gerada pela operacionalização do paradigma e as condições dos subsistemas educacionais provinciais. É nesse espaço que se constrói a possibilidade de fragmentação do sistema. 2. Há um evidente reposicionamento do centro como espaço a partir do qual se define a política para o conjunto da nação. Esse efeito é conseguido com uma determinada combinação de recursos técnicos e econômicos do Ministério, utilizados para a sustentação das políticas nacionais. 3. Há uma fragmentação do espaço de decisão, que dispersa os atores, as temáticas e os conflitos, ao mesmo*

tempo em que preserva o núcleo central das decisões de interferências extra-estatais. O trabalho termina com uma pergunta: que equidade pode ser construída com a fragmentação?  
POLÍTICAS EDUCACIONAIS — NOVOS PARADIGMAS — FRAGMENTAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL — EQUIDADE

## ABSTRACT

*THE POLITICAL AND EDUCATIONAL SCENARIO IN THE 90'S: NEW FRAGMENTATION.* This work describes the political backdrop against which educational policies are being projected and produced in the 90's. According to the text, three elements are restructuring the field in which educational agents act: the installation of a new educational paradigm that sets training for competition as a goal; the recuperation of area of legitimacy for the State based on its capacity to make the paradigm operational and the definitive decentralization of the system to discharge the burden of financing and administration to the base level. The interrelationship of these three elements generated new trends in the educational field: 1. There is a clear division between the demands for reform generated by the application of the paradigm and the conditions within the provincial educational subsystems. It is in this area that the possibility for fragmentation of the system is constructed. 2. There is an evident repositioning of the center as the base for defining policies for the entire nation. This effect is achieved through a certain combination of technical and economic resources of the Ministry, used to sustain national policies. 3. There is fragmentation in the decision making space that disperses the actors, themes and conflicts, at the same time that it preserves the central decision making nucleus from interference from outside the state. The work concludes with the question: What kind of equity can be constructed with the fragmentation?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZPIAZZU, D., NOCHTEFF, H. *El Desarrollo ausente*. Buenos Aires: FLACSO/Tesis-Norma, 1994.
- CARNOY, M., MOURA CASTRO, C. ¿Que rumbo deve tomar el mejoramiento de la Educación en America Latina? Seminario sobre Reforma Educacional. Buenos Aires: BID, 1996.
- CEPAL/UNESCO. *La Educación como eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago, 1992.
- LECHNER, N. *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI, 1981.
- MINTZBERG, H. *La Estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía, 1990.
- NUN, J. *La Rebelión del coro*. Buenos Aires: Puntosur, 1987.
- ROSANVALLON, P. *La Nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial, 1995.
- SÁBATO, H., TIRAMONTI, G. La Reforma desde arriba: política educacional en el gobierno de Menem. *Punto de Vista*, Buenos Aires, v.18, n.53, 1995.

SENÉN GONZÁLEZ, S., KISILEVSKY, M. De la nación a las provincias: el tránsito a la descentralización educacional. *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires, 1994.

TEDESCO, J. C. *El Desafío educacional: calidad y democracia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

WEFFORT, F. Nuevas democracias, qué democracias? *Sociedad*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A., 1994.

