

La nueva institucionalidad educativa en el Cono Sur: permanencias y novedades en la regulación de los sistemas de enseñanza

Nicolás Bentancur

Resumen

Durante la década de los noventa, en Argentina, Chile y Uruguay se definieron e implementaron transformaciones de entidad en los sistemas educativos, vinculadas a aspectos medulares como las modalidades de gestión, el mejoramiento de la calidad y equidad y la reestructuración de las formas de financiamiento, que fueron categorizadas como “reformas educativas”. Los sucesivos gobiernos de estos tres países han revisado esas reformas, aprobando entre los años 2006 y 2009 sendas leyes de educación que introducen cambios de naturaleza programática y organizativa, tras involucrar en su proceso de elaboración, con distintos formatos, a múltiples actores políticos y sociales. En la ponencia se indagará, desde una perspectiva comparada, sobre la significación y alcance de estas novedades.

Palabras claves: Políticas educativas, reforma educativa, América Latina, Argentina, Chile, Uruguay.

Abstract

THE NEW EDUCATIONAL FRAMEWORK IN THE SOUTHERN CONE: PERMANENCE AND INNOVATIONS IN THE REGULATION OF THE EDUCATIONAL SYSTEMS

During the 90s, the governments of the three Latin American Southern Cone countries defined and implemented fundamental transformations in their education systems entailing core aspects such as management modalities, improvements in equity and quality and changes in financing mechanisms, which were categorized as “educational reforms”. Between 2006 and 2009, the new governments of Argentina, Chile and Uruguay had passed educational laws which introduced programmatic and organizational changes, and involved in their process, in different formats, multiple political and social stakeholders. This paper examines, from a comparative perspective, the significance and scope of these innovations.

Key words: Educative Policies; Educative Reforms; Argentina; Chile; Uruguay.

Introducción

El antecedente: las reformas educativas de los años noventa

Para analizar permanencias y novedades en las normativas educativas de los países de la región que fueran aprobadas en el segundo lustro de los años 2000, es preciso tomar como referencia y punto de partida el proceso de transformaciones educativas desarrollado a lo largo de la década del 90, que por su envergadura terminó estableciendo nuevos patrones para el funcionamiento de los sistemas.

Esto es así porque durante esa década los gobiernos de la mayor parte de los países de América Latina definieron e implementaron transformaciones de entidad en sus sistemas educativos, vinculadas a aspectos medulares como las modalidades de gestión, el mejoramiento de la calidad y equidad y la reestructuración de las formas de financiamiento. Por su amplitud y expresión sistemática, estas transformaciones fueron categorizadas como “reformas educativas”, y correspondieron a una tendencia más general que ha sido identificada como una “ola de reformas” que se extendió por todo el subcontinente latinoamericano (Gajardo 1999).

Desde una mirada politológica, se han relevado en esa generación de reformas varios atributos de destaque (Bentancur 2007):

a) El doble movimiento del cuerpo principal de las transformaciones: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas por medio de la definición de los contenidos curriculares comunes y constituir sistemas inéditos de seguimiento y evaluación; por otro centrífugo, al descentralizar la administración (apuntando a la gestión) y los currículos (con fines de calidad educativa), propiciar proyectos emanados de las escuelas y responsabilizar a los establecimientos educativos.

b) Los dos momentos del ciclo de las reformas, que se compadece con las dos generaciones de reforma del estado: la primera, de características más estructurales (privatización, descentralización); la segunda, con acento en las construcciones institucionales (evaluación,

programas especiales, políticas compensatorias, etc.)

c) La atención a la población más desfavorecida en términos de capital cultural y social por medio de programas de discriminación positiva.

d) La introducción de principios empresariales en la gestión del sistema educativo, tales como la competencia por recursos escasos (cuasimercados), la constitución de incentivos para instituciones y docentes y la subvención de la demanda; y

e) la rediscusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación, con un re-direccionamiento de aquéllas (desde la educación superior hacia los tramos anteriores) y la expansión de los roles de los particulares (familias, empresas)

Si bien la antedicha fue la impronta general de las transformaciones educativas de la década pasada, los distintos países de la región tradujeron esas tendencias con variantes. Por caso, los tres países del Cono Sur – a pesar de múltiples similitudes en la trayectoria de sus sistemas educativos, en su composición social y en otras variables de naturaleza política- plasmaron las tendencias generales con impronta particular: en tanto en Argentina las modificaciones principales fueron la transferencia de los establecimientos de enseñanza secundaria y formación docente a las provincias y la reestructura de los ciclos curriculares, en Chile se desarrolló y perfeccionó el esquema de regulación de mercado inaugurado en los años ochenta, mientras en Uruguay las reformas curriculares y de gestión no alteraron el patrón tradicional de Estado Docente y administración centralizada.

Asimismo, fue distinta la traducción legislativa de esas iniciativas en nuestros tres países. En Argentina se dictaron dos leyes en la década del noventa: la Ley de Transferencia de Servicios Educativos, en 1991, y la Ley Federal de Educación, en 1993. La normativa que reguló la educación chilena durante toda la década fue la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza, dictada a finales del régimen dictatorial en marzo de 1990. Por su parte, en Uruguay no se sancionó una ley de educación en esos años, pero el corpus

de la reforma llevada adelante fue incluido en la Ley de Presupuesto del año 1995.

Con sus rasgos comunes y sus variantes, entonces, ese es el escenario principal en materia de políticas educativas en la región, hasta el advenimiento del nuevo flujo legislativo de los últimos años.

La nueva normativa educativa en América Latina

En la primera década del siglo en curso se sancionaron nuevas leyes para regular la prestación de los servicios educativos en Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, Nicaragua, Venezuela y Uruguay, fenómeno que necesariamente debe llamar la atención del observador. Pero más allá de su extensión numérica, corresponde indagar acerca de los contenidos de estas normativas, para comenzar a elucidar su racionalidad política y grado de novedad. En otros términos, establecer en qué medida este proceso constituye o ambienta un nuevo corpus reformista.

En virtud de la reciente materialización de este nuevo impulso “normativizador” de la enseñanza en la región hay por el momento escasísimas investigaciones disponibles. En una de ellas, López identifica las siguientes tendencias generales en la nueva legislación sobre el derecho a la educación en América Latina: a) pasaje desde políticas orientadas a garantizar el acceso a la escuela hacia otras que ponen el énfasis en la igualdad en los logros educativos; b) consolidación de un discurso que se centra en la educación como derecho, prevaleciendo una visión de la educación como formadora de ciudadanos, con una gran capacidad transformadora, asentada en valores como la solidaridad o la tolerancia; c) consolidación de la sociedad civil como un actor destacado en la educación, a través de distintas modalidades de participación (López, 2007:45 y ss).

Por su parte, Saforcada y Vassiliades (2010) identifican en estas leyes tanto elementos de ruptura en relación a los antecedentes, como otros de continuidad. Entre los primeros, un mayor rol de los Estados como garantes y responsables de la educación, una redefinición del derecho a la educación en términos más sociales, y la

incorporación de la diversidad cultural (bilingüismo o plurilingüismo). En el segundo apartado anotan la pervivencia de los roles de las instituciones educativas privadas, y de un concepto de calidad educativa de tinte neoliberal, aunque re-significado en algunos casos nacionales.

Acercando la perspectiva de nuestro análisis, si dentro de este contexto regional se hace foco en el derrotero reciente de Argentina, Chile y Uruguay se advierte que a mediados de la década pasada accedieron al gobierno de estos tres países fuerzas políticas y/o líderes partidarios ubicados, en términos relativos, más a la izquierda del espectro político con respecto a quienes tuvieron a su cargo los Ejecutivos en la década anterior. Con variantes -nada desdeñables- en los tres casos, sus distintas miradas ideológicas y programáticas, los nuevos equipos técnicos y las distintas coaliciones sociales de apoyo ambientaron una revisión de las orientaciones y medidas promovidas anteriormente en diversas arenas de políticas, entre ellas la educativa. Es así que luego de algunos años de desarrollo, evaluación y crítica de los cambios procesados en los noventa, los gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay han prolijado recientemente revisiones de dichas reformas, involucrando en la discusión, con distintos formatos, a múltiples actores políticos y sociales.

Así, entre los años 2006 y 2009 los tres países sancionaron una nueva normativa para la gestión de sus sistemas educativos:

- En Argentina, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006 organizó el sistema de enseñanza en sus diversas ramas, pero también definió principios, derechos y garantías, y fines y objetivos de la política educativa nacional. Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 del año 2005 garantizó el incremento de la inversión en el sector hasta el año 2010 y la asoció a objetivos específicos de políticas.
- En Chile, la Ley General de Educación N° 20.370 aprobada en el año 2009 consagró los principios y fines de la enseñanza y una carta de derechos y deberes que contempla a los distintos actores del proceso educativo. Previamente, en el año 2008, La Ley de Subvención Preferencial N° 20.248 instituyó

un nuevo sistema de financiamiento de la enseñanza particular subvencionada en procura de una mayor equidad.

- Por último, Uruguay aprobó en el año 2008 la Ley General de Educación N° 18.437, que establece los arreglos institucionales del sistema pero también consagra definiciones, fines y orientaciones generales de la educación, sus principios y las bases de la política educativa nacional.

Buena parte de esas normas están destinadas a aspectos organizativos y de gobierno del sistema educativo (en la terminología del derecho público, su “parte orgánica”). Pero además, en las mismas se plasman concepciones determinadas sobre la naturaleza de la educación, los derechos de los ciudadanos en este campo, las responsabilidades y funciones del Estado en tanto comunidad políticamente organizada (la “parte dogmática”). Por tanto, las leyes de educación pueden ser analizadas, por una parte, como arreglos institucionales que definen estructuras, recursos, actores y modalidades de funcionamiento asociados a la conducción del sector, y por otra, como manifestación de orientaciones determinadas en términos de políticas educativas y -por extensión- como programa de acción a futuro. Aunque analíticamente diferenciables, las prescripciones orgánicas y dogmáticas de estas normas guardan una estrecha relación funcional: las primeras constituyen una ingeniería institucional determinada destinada -en última instancia- a la efectiva materialización de los derechos y garantías consagrados en las segundas.

Reformas de la legislación de la enseñanza y reformas educativas

A propósito de lo recién referido: es evidente que los conceptos de “reforma de la legislación de la educación” y de “reforma educativa” no son equivalentes. Menos aún puede colegirse que una modificación en la normativa del sistema derivará mecánicamente en una transformación de las condiciones educativas reales. Por ello es pertinente cuestionarse, a modo de punto de partida: ¿cuál es la verdadera trascendencia de la legislación educativa, que constituirá nuestro objeto de análisis?

En un nivel analítico más comprensivo, todas las corrientes neoinstitucionalistas y particularmente la de cuño histórico, reivindican la importancia de las instituciones formales (entre ellas, las leyes) en la formulación de las políticas públicas. En algunas versiones esa incidencia es muy amplia y determinante del proceso político en su conjunto, como queda de manifiesto en el siguiente párrafo de March y Olsen:

“La organización de la vida política hace una diferencia, y las instituciones afectan el flujo de la historia... Las acciones tomadas al interior de las instituciones y por las instituciones cambian la distribución de los intereses políticos, recursos y reglas, creando nuevos actores e identidades, proveyendo a los actores de estándares de éxito y fracaso, construyendo reglas para el comportamiento apropiado y dotando a algunos individuos, más que a otros, con autoridad y otros tipos de recursos. Las instituciones afectan las modalidades en las cuales los individuos y grupos participan por dentro y por fuera de las instituciones establecidas, el nivel de confianza entre instituciones y líderes, las aspiraciones comunes de una comunidad política, el lenguaje, entendimientos y normas compartidas por dicha comunidad, y el significado de conceptos como democracia, justicia, libertad e igualdad” (citados por Putnam 1993: 17).

Ahora bien, ¿cuál es el resorte efectivo que explica la potencia estructurante de las instituciones? Existe un consenso bastante extendido entre los autores de esta escuela sobre la importancia de la conformación institucional originaria, y de sus legados históricos caracterizados por una dinámica inercial. Cuando un programa o una organización gubernamental toma determinada orientación, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan, fenómeno para el cual Krasner (1984) acuñó el concepto de “dependencia del rumbo” (*path dependence*) que luego adquiriera gran predicamento. Como afirmaron Weir y Skocpol (1993), las políticas existentes influyen tanto en las demandas de los grupos y partidos contrincantes, que definen sus opciones en respuesta a las prácticas comunes, como en los administradores y políticos, al configurar sus nociones sobre los cursos de acción posibles con las capacidades administrativas existentes.

Estas asunciones más generales son también trasladables a nuestra política sectorial. Como bien sostiene López (2008:52), puede plantearse como hipótesis que la mayor parte de los enunciados de fondo de las leyes de educación de la región pertenecen a un espacio de consenso donde se puede desarrollar un discurso sobre el derecho a la educación, la necesidad de universalizarla, de garantizar igualdad en los logros, etc. En esa lectura, las leyes tendrían un escaso impacto en redefinir el campo educativo, en tanto esfera en que se miden las relaciones de fuerza en torno a intereses sectoriales. Sin embargo, la experiencia indica que una vez sancionadas estas leyes son potentes instrumentos de políticas: para las autoridades, actúan como marcos de referencia inevitables: habilitan recursos, legitiman o deslegitiman decisiones, fuerzan el accionar hacia un cauce, promueven cierta coherencia, marcan el límite entre lo legítimo e ilegítimo. Al mismo tiempo, dejan instalado un horizonte hacia el cual avanzar, por lo que se convierten en proyecto político, y en instrumento de planificación.

Se justifica, en consecuencia, el estudio y análisis de la moderna normativa educativa de los países del Cono Sur a la luz de la realidad de sus respectivos sistemas educativos, en la medida en que fija los fundamentos de éstos en diálogo complejo –y no exento de tensiones- con los catálogos de prerrogativas y garantías asociadas al derecho a la educación, y orienta las modalidades de construcción de las políticas educativas de los próximos años. Esta legislación, aún en sus aspectos programáticos, constituye una hoja de ruta que determina tanto el punto de destino como las principales señales del recorrido necesario para alcanzar ciertos objetivos finalistas, trasluciendo asunciones valorativas y líneas generales de estrategia.

En ese entendido, destinamos los numerales siguientes a analizar, por su orden, la modalidad política de hechura de las normas referidas, y sus prescripciones más relevantes.

Los procesos de construcción de las nuevas leyes de educación en Argentina, Chile y Uruguay ¹

Argentina: la Ley Nacional de Educación de 2006. Iniciativa gubernamental y participación social.

El gobierno peronista de centro – izquierda de Néstor Kirchner incluyó en un lugar relevante de su agenda a la educación, lo que supuso en primera instancia la aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo en el año 2005. Por esta norma se dispuso un crecimiento paulatino de los recursos públicos destinados a la enseñanza, hasta llegar al 6% del PBI en el año 2009.

En el año 2006 se expresó el interés del gobierno de sancionar una nueva ley marco para el sistema educativo que sustituyera a la Ley Federal de Educación del año 1993, a la que se caracterizaba como una expresión de las orientaciones educativas dominantes en aquella época. Para ello, se decidió transitar un proceso abierto y relativamente breve –de unos seis meses- en el cual los docentes y toda la ciudadanía tendrían oportunidad para expresarse, que se inició con la convocatoria oficial en el mes de mayo. Esta se acompañó con un documento para el debate preparado por el Ministerio de Educación denominado “*Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*”, que propuso diez ejes temáticos y líneas de acción, acompañados de veinte preguntas orientadoras de la discusión, directamente relacionadas con dichas líneas. El Ministerio asumió la responsabilidad de la organización y coordinación del debate, contemplando la realización de asambleas a distintos niveles y la aplicación de una encuesta de opinión pública de carácter masivo.

Se invitó a participar del debate a un amplio espectro de sectores y organizaciones, destacándose especialmente el rol de los directamente involucrados en el sistema educativo. El cronograma planteado por el gobierno implicaba procesar el debate en los primeros tres meses, redactar luego un primer proyecto de ley, y tras una fase de consultas a instituciones y especialistas, redactar y elevar el proyecto definitivo al Congreso de la Nación. Cumplidas todas estas etapas, el proyecto fue rápidamente tramitado y aprobado en el Congreso de la Nación por amplias mayorías en el mes de diciembre.

La nueva Ley de Educación recogió un amplio apoyo político, y la adhesión de los dos actores sociales principales en este campo en Argentina: los sindicatos docentes, que se reconocen como co-autores de la reforma, y –aunque con ciertas reservas- de los sectores de Iglesia Católica vinculados a la cuestión educativa. De la plataforma sindical la ley recoge su definición de la educación como bien público y gratuito y como derecho social, la asunción del papel del Estado como responsable principal de proveer y financiar la educación y garantizar el ejercicio equitativo de este derecho, el incremento del financiamiento público y ciertas prerrogativas de estatus laboral. Varios aspectos sensibles para la Iglesia fueron recibidos en la Ley: el reconocimiento de la familia como agente natural y primario de la educación, y del derecho a la elección de institución educativa; la responsabilidad principal e indelegable del Estado en la política educativa y la organización de la educación; y la existencia de un solo sistema educativo nacional, integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada (de donde se extrae la pervivencia de la tradicional subvención estatal de establecimientos privados).

Sin perjuicio de esa base societal, la Ley Nacional de Educación reproduce prácticamente todos los elementos mencionados en el anteproyecto que elaboró el gobierno luego de la “primera vuelta” de discusión, y que luego de la “segunda vuelta” no fue sustancialmente modificado. Por ende, debe considerársele el autor material del cuerpo sustantivo de la norma.

Chile: movilización, concertación y Ley General de Educación

Entre abril y mayo del año 2005 tuvo lugar la movilización más importante registrada contemporáneamente en ese país contra las políticas educativas gubernamentales. Fue protagonizada por estudiantes de enseñanza secundaria, y recogió un amplio apoyo en otros estamentos educativos y en la ciudadanía en general. La plataforma estudiantil se extendió de demandas puntuales a una agenda mucho más ambiciosa, en la que los estudiantes reclamaban por las deficiencias de calidad y de equidad del sistema educativo.

Intentando continentar institucionalmente el disenso, desde la Presidencia de la República a cargo de la socialista Michelle Bachelet se creó el “Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación”, cuerpo de ochenta y un miembros de la más diversa procedencia social, política y técnica. Lo que emerge del proceso de discusión verificado en su seno es la división radical entre los actores en cuestiones de fondo: qué conservar o modificar, cómo mejorar la calidad y la equidad, con el único denominador común de la insatisfacción con los resultados (no necesariamente con la arquitectura) de la organización vigente. Del Informe Final de este Consejo surge que existe consenso aún hoy sobre el financiamiento público de las instituciones particulares y sobre la estructura descentralizada del gobierno de la educación. En cambio, se reconocen tres temas que dividieron las aguas en las discusiones: la existencia o no de establecimientos con fines de lucro (mayoritariamente rechazada en el Consejo), el trato diferenciado o igualitario a las instituciones públicas y particulares subvencionadas, y el modo de administración de los establecimientos públicos. De dicho Informe emerge un consenso crítico muy amplio sobre el desempeño de la educación chilena en términos de calidad y equidad, pero también diferencias sobre sus causas: para un sector, se debe a algunas características estructurales del modelo implantado en los años ochenta, en tanto para otro, las carencias de la educación chilena derivan de su aplicación parcial y no sistemática.

Posteriormente, en abril de 2007 el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de *Ley General de Educación*, que establecería un nuevo marco regulatorio, en sustitución de la Ley Orgánica de la Enseñanza del año 1990. El proyecto oficialista hacía algo más rigurosas las condiciones sustantivas para que los establecimientos recibieran el reconocimiento oficial, vedaba la existencia de establecimientos educativos con fines de lucro y prohibía todas las formas de selección de estudiantes por parte de los establecimientos municipales y privados subvencionados, hasta el grado octavo básico. En definitiva, la respuesta del gobierno a la extendida insatisfacción con los resultados educativos se

componía de una serie de medidas que no desarmaban el modelo privatista proveniente de la dictadura pinochetista y luego perfeccionado en la reforma educativa de los años noventa, pero por primera vez se atrevía a limar algunas de sus principales asperezas.

Pero para viabilizar políticamente la reforma, en noviembre de 2007 la coalición de gobierno debió negociar con la oposición de derecha el denominado *Acuerdo por la Calidad de la Educación*, pieza a la que se le asigna la categoría de documento técnico. En términos generales, en este acuerdo se incorporaron algunas de las críticas realizadas por los defensores del modelo vigente al proyecto oficialista, acotando aún más su vocación reformista. El nuevo texto derivado del Acuerdo tuvo una larga discusión parlamentaria, pero a pesar de las impugnaciones vertidas por los opositores nucleados en el “Bloque Social”, resultó aprobado por una amplia mayoría de legisladores de ambas cámaras.

Uruguay: instancias sociales e institucionales de elaboración de la Ley General de Educación de 2008

Tras la experiencia de intentos previos de reformas en la enseñanza construidos verticalmente, de controvertida legitimidad política y social y, por ende, de dificultosa implementación y pervivencia en el tiempo, el gobierno de izquierda liderado por el presidente Vázquez diseñó un esquema de deliberación y decisión compuesto por dos grandes momentos, el primero de naturaleza societal, encarnado en el Debate Educativo y el posterior Congreso Nacional de Educación, y el segundo político-institucional, tramitado con la iniciativa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y resuelto luego de la discusión y aprobación de una Ley General de Educación en el parlamento (Bentancur, 2008b).

El momento societal de preparación de la Ley se encarnó en el Debate Educativo llevado a cabo a lo largo del año 2006, que luego de múltiples instancias de deliberación y discusión culminó en un Congreso Nacional de Educación. Deliberadamente, el rol de las autoridades de la educación en el direccionamiento del Debate fue

poco significativo. En el Congreso no se asignó representación a los partidos políticos, por considerarse que podrían hacer oír su voz en ocasión de la discusión de la futura Ley en el Parlamento. Si se considera el número de delegados reservados a determinadas categorías de organizaciones, queda explícito el peso de las organizaciones gremiales y técnicas de docentes (53% de los delegados) y de las representaciones estudiantiles (25%) en esa instancia.

El Congreso Nacional de Educación realizado entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006 funcionó en torno a quince “Comisiones Temáticas” y un Plenario. La Declaración Final del Congreso fue muy escueta. En ella se reafirmaron algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregaron participación, integralidad, autonomía y cogobierno. Se definió a la educación como derecho humano irrenunciable, demandando su consideración como política de Estado y la asignación de un presupuesto no menor al 6% del PBI. El delicado vínculo entre el cierre de esta fase social y la apertura de la subsiguiente fase política se expresa en la “máxima aspiración” de ver reflejados en la futura Ley de Educación los principios aprobados por el Congreso, y en la pretensión de que todos los aportes recogidos durante el Debate Educativo y en el Congreso constituyeran una “referencia ineludible” para las autoridades.

Si bien las características de las etapas preparatorias del proceso de formulación del proyecto de Ley General de Educación auguraban un ensanchamiento de su base de respaldo social a expensas de más amplios apoyos políticos, el producto enviado al Parlamento expuso flancos débiles en los dos terrenos. Por un lado, luego de haber concedido a lo largo del Debate un relevante espacio de legitimación a los intereses y perspectivas gremiales, posteriormente el Poder Ejecutivo, a través del MEC, se distanció de las recomendaciones del Congreso y elaboró una propuesta ecléctica que recogió parcialmente los postulados gremiales y de círculos afines, y resultó insuficiente para satisfacer las demandas de los sectores más movilizados de estos grupos. Por otro lado, el proyecto tampoco estuvo anidado en

consensos político - partidarios extendidos. Las divergencias se plantearon aquí en dos círculos: el interior, perteneciente al propio partido de gobierno, en virtud de los cuestionamientos de sectores relevantes que comulgaban con el diagnóstico y la propuesta de los sindicatos de la enseñanza; el segundo círculo político, exterior al gobierno, estuvo conformado por la oposición, que se despegó tempranamente del itinerario “participacionista” que condujo al Congreso de la Educación, y censuró la incorporación de actores extrapartidarios a una instancia orgánica que consideraban propia (Bentancur, 2008a).

La circunstancia de que se haya constituido una comisión interna del partido político de gobierno a efectos de tratar el texto de la Ley, comisión que efectivamente logró el acuerdo de la mayor parte de los sectores de la coalición, tuvo efectos directos en las modalidades y alcances de la posterior discusión parlamentaria. El delicado equilibrio logrado en esa instancia, redujo sensiblemente las posibilidades de acuerdos interpartidarios o de incorporación de las demandas y puntos de vista de los distintos actores sociales que se presentaron ante las comisiones parlamentarias. Por ello, la Ley resultó aprobada tras una breve tramitación parlamentaria, con los únicos votos de los legisladores del gobierno.

El corpus principal de la nueva normativa

Reseñamos a continuación los principales puntos de innovación y de continuidad de cada una de las leyes referidas con respecto a normativas y políticas precedentes.

Ley Nacional de Educación (Argentina)

- Identificación de la educación como un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado.
- En lugar de una enunciación taxativa de principios rectores, la norma los incluye parcialmente en un capítulo conjunto con el reconocimiento de derechos y garantías, y en el correspondiente a los fines y objetivos de la política educativa. De allí surgen la inclusión educativa, la igualdad y no discriminación, el

acceso, la permanencia y el egreso en y del sistema, el multiculturalismo, la integralidad, la calidad y la gratuidad, entre otros.

- Mantenimiento del rol central del Estado como responsable y garante del acceso del derecho a la educación, incluyendo además el compromiso de expansión presupuestal ya dispuesto por la ley de financiamiento.
- En la nueva ley no se vuelve atrás de la descentralización –vía transferencia de establecimientos- implementada en la década anterior, ni se altera el mecanismo tradicional de subvención financiera a la educación privada.
- Asimismo, se mantiene el rol de “principal” del Ministerio de Educación con las características básicas acuñadas por la Ley Federal de 1993, ejerciendo un “control a distancia” de la actividad de enseñanza a través de instrumentos como las definiciones curriculares y la evaluación.
- Reforzamiento del rol central en la coordinación y regulación del sistema del Ministerio de Educación, que junto con el Consejo Federal, será el órgano encargado de regular, supervisar y definir criterios generales para la formación docente, los procesos de unificación de la estructura, la extensión de la obligatoriedad, los sistemas de acreditación y evaluación, la definición del estado de emergencia educativa, etc.
- Creación del Consejo Federal de Educación (reemplazando al Consejo Federal de Cultura y Educación) presidido por el Ministro. La participación docente se canalizará a través del Consejos Consultivos, que serán de apoyo para el Consejo Federal.
- Definición de una estructura unificada para todo el país, pudiendo las provincias optar sólo entre dos opciones: una estructura de 6 años para el nivel de Educación Primaria y de 6 años para el nivel de Educación Secundaria, o una estructura de 7 años para el nivel de Educación Primaria y 5 años para el nivel de Educación Secundaria.
- Extensión de la obligatoriedad al ciclo secundario.
- Se establece que las escuelas primarias

funcionarán en régimen de jornada completa o extendida.

- Se contempla la participación de los distintos actores de la institución educativa.
- Incorporación de los derechos humanos tanto en las normas programáticas sobre fines de la educación, como en el currículum de estudio.
- Reconocimiento y regulación de la educación técnico-profesional y –con mayor detalle- de la formación docente.
- Inclusión como potestad ministerial de la declaración de “estado de emergencia educativa” para dar asistencia extraordinaria a alguna jurisdicción que lo requiera (especialmente por carencias presupuestales).
- Se responsabiliza al Ministerio de Educación, junto con el Consejo Federal, del aseguramiento de los niveles de calidad de la educación en zonas rurales
- Reconocimiento a las autoridades de las provincias de la potestad de expedir títulos y aprobar el currículo (en el marco de lo que se acuerde en el Consejo Federal) y de competencias para planificar, organizar y financiar el sistema educativo en las jurisdicciones de acuerdo a sus posibilidades.

Ley General de Educación (Chile)

- Se establece un amplio catálogo de principios y fines para la enseñanza² y se definen derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa.
- La norma conserva una formulación muy amplia de la libertad de enseñanza para los prestadores del servicio, pero extiende los derechos y garantías de los estudiantes y sus familias en relación a aquellos.
- Incorporación de los derechos humanos entre los fines y objetivos de la educación.
- Se mantiene la intervención subsidiaria del Estado en la educación, al tiempo que modifica y especializa la conducción del sistema escolar, compuesta ahora por el Ministerio de Educación y tres organismos rectores: el Consejo Nacional de

Educación (integrado por especialistas y con competencias sobre la currícula), una Agencia de Calidad de la Educación (para la evaluación de aprendizajes) y una Superintendencia de Educación (cuyo objeto serán los establecimientos privados subvencionados). En su conjunto, estos organismos administran el “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación”.³

- El estatus autonómico de los establecimientos es ratificado, y se los responsabiliza por los resultados de aprendizaje de sus alumnos. Se transforman los anteriormente denominados contenidos mínimos obligatorios en “objetivos de aprendizaje”.
- Si bien se revalida el sistema mixto de prestación público – privada del servicio educativo, la indiferenciación de su tratamiento por parte del Estado y el cofinanciamiento de las familias, se crean reglas más exigentes para los sostenedores privados, prohibiendo la selección de alumnos (hasta sexto año básico) y transparentando los procesos de admisión y de selección en los años posteriores.
- No se altera el esquema descentralizado (con base municipal) para la prestación del servicio educativo.
- No se proscribe la existencia de establecimientos subvencionados con fines de lucro (tal cual era la intención es versiones preliminares de la norma), sino que más acotadamente se exige que el objeto social único de las personas jurídicas que los sostienen sea la educación.

Ley General de Educación (Uruguay)

- La norma categoriza a la educación como un derecho humano fundamental, cuyo goce y ejercicio es de interés general y deberá ser garantizado por el Estado, en términos de calidad y continuidad durante toda la vida. A su vez, los derechos humanos se proponen como marco de referencia para el ejercicio del derecho a la educación, y como objeto de estudio que atraviesa a los distintos niveles de la enseñanza.
- También en el rubro programático, se incorpora un elenco amplio de principios del sistema educativo: universalidad, obligatoriedad,

diversidad e inclusión educativa, participación, libertad de enseñanza, y libertad de cátedra. Específicamente para el sector público se suman los siguientes principios: gratuidad, laicidad, igualdad de oportunidades o equidad, y provisión de los recursos necesarios.

- La Ley preserva algunos arreglos institucionales típicos del gobierno de la educación uruguaya, tales como la autonomía del ente autónomo encargado de la administración educativa (ANEP), el carácter colegiado de los órganos clave de gobierno educativo y la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional (que se amplían y robustecen).
- Se redefinen los consejos desconcentrados de la ANEP: los anteriores tres consejos desconcentrados (Consejos de Educación Primaria, de Educación Secundaria y de Educación Técnico-Profesional) fueron sustituidos por cuatro consejos: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Media Básica (CEM Básica), el Consejo de Educación Media Superior (CEM Superior) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional (UTU).
- Se incorpora una representación de los docentes en los órganos de gobierno educativo: los cuatro consejos mencionados se integran con tres miembros, uno de los cuales es electo por el cuerpo docente, al tiempo que entre los cinco integrantes del Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN) dos son electos por los docentes.
- Se otorga rango universitario a la formación docente –tradicionalmente “normalista” en Uruguay- a través de la creación del Instituto Universitario de Educación (IUDE), buscando un desplazamiento de la tradición de formación de maestros y profesores en los institutos normales de la ANEP.
- Se crea el Instituto Terciario Superior (ITS), con el propósito de formar técnicos de nivel superior en las diversas áreas de la producción y de los servicios.
- Se constituye un Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), como órgano desconcentrado del MEC con competencia sobre toda la enseñanza pre-universitaria.

- La norma insta mecanismos de descentralización de la gestión: conformación, en cada departamento, de una Comisión Coordinadora Departamental de la Educación, y en la base del sistema, concesión de ciertas competencias y recursos a los Centros Educativos.

- Se diseñan canales de participación para los estudiantes, docentes, padres y representantes de la comunidad, a través de los Consejos de Participación que funcionarán en cada centro educativo público, y de las Comisiones Consultivas que se instituyen para cada consejo desconcentrado.
- Asimismo, la ley consagra nuevos espacios de participación y coordinación, como el Congreso Nacional de Educación, en carácter de instancia de debate, y la Comisión Nacional de Educación (COMINE), de conformación amplísima con representantes públicos y privados, como ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas.

¿La nueva legislación supone una transformación de entidad en la estructura y orientación de los sistemas educativos?

Ya pasados algunos años de la aprobación de una nueva generación de leyes de educación en varias naciones latinoamericanas, y más específicamente en los tres países que hemos contemplado en este estudio, corresponde preguntarse si nos encontramos frente a un modelo alternativo de políticas públicas en ciernes, dotado de finalidades y estrategias distintas de las precedentes.

A la fecha, esta pregunta no admite una respuesta concluyente, por tres razones de distinta índole. En primer término, porque estamos comparando intervenciones estatales con distintos grados de implementación y evaluación. En tanto las reformas de los años noventa ya han desplegado todos sus efectos y han sido objeto de múltiples juicios de valor, las leyes –por definición- determinan aspectos organizativos, asumen principios orientadores y expresan objetivos y estrategias reputados como deseables pero de incierta materialización, por corresponder al futuro. Y aún en los casos en que las políticas

nacionales efectivamente han comenzado a desarrollar sus premisas, el escaso tiempo transcurrido no permite la formulación de juicios definitivos. Por tanto, a la fecha sólo estamos en condiciones de cotejar políticas implementadas, por una parte (las de la década anterior), con marcos generales de acción, por otra (las leyes), hecho que invita a la prudencia en el análisis. En segundo lugar, por la propia naturaleza de los dos elementos que se comparan: en tanto las “reformas” suponen un conjunto articulado de planes y programas que orientan intervenciones estatales específicas, las leyes tienden a crear precondiciones para el desarrollo de las políticas educativas, si bien, como se ha visto, también definen lineamientos generales. La última restricción para elucidar la cuestión planteada se relaciona con nuestro foco de análisis: las conclusiones primarias que podamos extraer en esta instancia pueden resultar válidas para los tres sistemas educativos analizados, pero su extrapolación a América Latina requeriría del estudio de un número mayor de casos nacionales.

Con estas salvaguardas, puede postularse que la nueva normativa educativa representa al mismo tiempo continuidades, adaptaciones y novedades importantes con respecto a las políticas precedentes, en tres perspectivas.

I. En el primer rubro, deben apuntarse la permanencia, ahora con rango legal, de *issues* de la “primera generación” de las políticas educativas, como la matrícula y el acceso, y de conceptos centrales en los años 90s. tales como la calidad y la equidad educativa, que aparecen ahora legitimadas como manifestaciones fundamentales del derecho a la educación. Estas continuidades denotan la importancia intrínseca de todos ellos, que los mantiene firmemente alojados en todas las agendas educativas, pero también dan cuenta de la insuficiencia de las “reformas” promovidas para su mejoramiento. A pesar de los significativos esfuerzos políticos, económicos y técnicos invertidos para la superación en los niveles de aprendizaje y para su distribución social, los déficits en esos rubros generan igual o mayor preocupación que diez años atrás (Bentancur 2008b).

En la misma impronta continuista, las reformas

propuestas no modifican sustancialmente la relación de lo público y lo privado en la arena educativa. Así, se mantienen intangibles la rígida separación entre ambos sectores y la figura del “estado docente” en Uruguay, la indiferenciación público – privado en Chile y el esquema tradicional de subvención pública y autonomía relativa de los colegios particulares en Argentina.

Tampoco se afecta sustantivamente la distribución de poder a la interna del sector público, entre las autoridades nacionales y las provinciales o municipales. No obstante, puede apreciarse cierto incremento de las competencias centrales de regulación y supervisión (la previsión de la “emergencia educativa” en Argentina, la constitución de mecanismos de acreditación y supervisión en Chile).

II. Otros grandes lineamientos de políticas precedentes aparecen ahora re-significados. Merece citarse aquí la gestión de la educación, en la medida en que los pasos dados hacia su tecnificación se complementan ahora con una atención creciente por su transparencia y democratización, a través de una más amplia participación en la formulación de las políticas y la creación de instancias sociales de seguimiento y evaluación.

Es también el caso de la descentralización, que privilegió el pasaje de competencias y responsabilidades desde los Estados nacionales a jurisdicciones regionales en los años anteriores, y ahora se reorienta a la jerarquización de los centros educativos como espacios de decisión y participación. En tanto se reconoce a estos como sujetos privilegiados de los cambios pero en una perspectiva sistémica, es un movimiento que se presenta como alternativa tanto a las visiones exclusivamente jerárquicas de reforma de los años setenta y posteriores, en un extremo, como a las perspectivas radicalmente “basistas” del ulterior modelo de “escuelas eficaces” en el otro.

III. En el apartado de novedades de macro-políticas introducidas por las leyes se incluyen las definiciones sobre la responsabilidad principal de los Estados en el financiamiento adecuado de sus sistemas educativos. Si bien el financiamiento estatal ha sido el patrón histórico predominante en América Latina, ya no se advierte tan

claramente la dilución de este compromiso en el híbrido público – privado que se prohijaba en la década anterior a partir de la influencia de algunos organismos supranacionales, que predicaban por un mayor compromiso de las familias y de las empresas en el mantenimiento de la enseñanza. Todo esto sin mengua de la pervivencia de los distintos modelos de financiamiento público de la educación privada que se anotara más arriba.

Por su parte, la incorporación de los derechos humanos de nueva generación (vinculados a la diversidad, tolerancia, medio ambiente, etc.) tanto entre los objetivos de la enseñanza impartida como en sus contenidos programáticos implica un ensanche del horizonte finalista de la educación. También merece un señalamiento las referencias legales a la formación docente y a la enseñanza técnica, que parecen ocupar un lugar estratégico más importante en esta nueva ola normativa.

En el plano procedimental, la estrategia de construcción de las normas evidencia una preocupación de todos los gobiernos de tramitar las transformaciones dentro de esquemas participativos y de concertación, en detrimento de los armados más centralizados y tecnocráticos que les precedieron. Dentro de esa matriz común, el vínculo entre esa estrategia de *policy making* y los productos efectivos del accionar gubernamental, su función y el rol de los diferentes actores varía entre los países analizados. El recambio en los elencos gobernantes ha aparejado también una modificación en el protagonismo relativo de los actores sociales. En los tres países los gremios docentes y estudiantiles expanden su esfera de influencia, en tanto los elencos técnicos y el sector privado de la educación pierden parte de su predicamento (aunque en una medida más reducida en Chile).

Pero sin duda la principal aportación de las leyes recientes es la incorporación del “derecho a la educación” como idea fuerza orientadora de las funciones del sistema educativo y de las políticas educativas a implementar.

Es cierto que el empoderamiento de los ciudadanos y la expansión de las

responsabilidades estatales que supone esta idea tienen - en principio - un rango declarativo. A las normas jurídicas denominadas como “programáticas”, esto es, aquellas que establecen objetivos sociales generales y deseables y suponen una actividad estatal para su consecución, se les imputa comúnmente su escasa aplicación y efectividad, dado que no se establecen consecuencias legales para una eventual omisión gubernamental. Este escepticismo sería extensible, a priori, al catálogo de derechos y garantías educativas incluidos en las leyes relevadas.

Sin embargo, en una interpretación de naturaleza política la importancia de estos axiomas no puede soslayarse, al menos en dos planos:

a) Las definiciones programáticas incluidas en las leyes constituyen un escenario político – institucional que responsabiliza a los gobiernos futuros por la concreción plena del derecho a la educación de todos los habitantes de cada país, y habilita las demandas alineadas con aquél de estudiantes, padres, educadores y organizaciones de la sociedad civil.

b) Asimismo, constituyen una orientación definida para la formulación de políticas educativas, en la medida en que se determinan ciertos fines, objetivos, procedimientos e incluso metas, constituyendo un marco estratégico explícito y abierto al contralor político y social.

¿Puede entonces constituir el derecho a la educación un nuevo “concepto estelar”⁴ capaz de alinear una nueva generación de políticas educativas en la región estudiada, y más ampliamente, en América Latina? Como anticipamos, esta pregunta debe mantenerse abierta. Varios argumentos invitan al pesimismo. El estado de la educación en nuestros países dista mucho del ideal encarnado en las normas, y el tramo entre uno y otro supone un recorrido escabroso y lleno de obstáculos. Aún manteniendo nuestro enfoque en el plano normativo, es evidente que incluso alguna de las legislaciones que reconocen a la educación como derecho recogen y extienden otras instituciones y regulaciones más compatibles con su consideración como bien de mercado (obviamente, el caso chileno), reflejando una incongruencia de difícil resolución. Y está claro que no aparece aún una agenda de políticas

educativas de relevo, de similar envergadura y amplitud de aquella otra que marcó la década de los noventa.

A pesar de estas limitantes, los gobiernos del Cono Sur parecen apostar en sus recientes marcos normativos por transformaciones educativas sustentadas en más amplios apoyos sociales, con continuidades y regresos a ciertas tradiciones institucionales nacionales y modificaciones parciales de las reformas más recientes. Se asiste a una inflexión en la orientación de nuestros

sistemas educativos, asentada en un mayor protagonismo estatal (o al menos en algún grado de corrimiento hacia este polo en el eje estado – mercado) y en la reivindicación de los derechos ciudadanos en la esfera de la enseñanza. Naturalmente, su traducción efectiva en una formulación de políticas comprensiva, sistemática y eficiente requerirá de importantes dosis de apoyos políticos, sustentos sociales y destrezas específicas, que la legislación ambiental pero no puede asegurar ■

Bibliografía citada

- Bentancur, Nicolás. 2008a. “Apuntes para un análisis institucional del Proyecto de Ley General de Educación”. En Encrucijada 2009. Gobierno, actores y políticos en el Uruguay 2007-2008. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- _____. 2008b. “La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)”. *Revista Debates*, v. 2, n. 2. Porto Alegre.
- _____. 2007. “Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay”, en *Cuadernos del CLAEH* n° 93.
- Braslavsky, Cecilia. 1999. “Los conceptos estelares de la agenda educativa en el cambio de siglo”, en *Re-haciendo escuelas. Un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Santillana, Bs. As.
- Gajardo, Marcela. 1999. *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una década*. Preal, Santiago de Chile.
- Krasner, S. 1984. “Approaches to the state: alternatives conceptions and historical dynamics”. *Comparative Politics*, n° 16, pp. 226-246.
- López, Néstor. 2007. *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. IPEE-UNESCO, Bs. As.
- Pedro, Frances e I. Puig. 1998. *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Paidós, Barcelona.
- Putnam, Robert. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, New Jersey.
- Saforcada, Fernanda y Alejandro Vassiliades. 2010. “Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur”. *Educacao e Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, pp. 287-304.
- Weir, Margaret y Theda Skocpol. 1993. “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* n° 63/64 pp. 73-153.

Notas

¹ Para un análisis más detallado –aunque más acotado temporalmente- de este punto puede consultarse Bentancur (2008b).

² Universalidad y educación permanente, calidad, equidad, autonomía, diversidad, responsabilidad, participación, flexibilidad, transparencia, integración, sustentabilidad, interculturalidad.

³ A la fecha de redacción de este trabajo –agosto de 2010- todavía no se ha aprobado la ley que regulará a la Agencia de Calidad y a la Superintendencia, al resultar su texto objeto de controversia política.

⁴ Tomo este concepto en el sentido que le otorgó Braslavsky (1999) refiriéndose a las reformas educativas de los noventa.

Nicolás Bentancur

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Magister y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (nivel I). Docente e Investigador en el área de las Políticas Educativas, en el Instituto de Ciencia Política FCS, Universidad de la República.