

¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS? LAS REFORMAS DE LAS REFORMAS EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY (2005-2007)

Nicolás Bentancur*

Resumen: Durante la década del '90, los gobiernos de los tres países del Cono Sur 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, que fueron categorizadas como “reformas educativas”. Los gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay han prolijado recientemente revisiones profundas de dichas reformas, involucrando en la discusión, con distintos formatos, a múltiples actores políticos y sociales. De esos debates ya han derivado nuevas leyes de educación (Argentina), recomendaciones para una futura ley a enviarse al parlamento en el presente año (Uruguay) y un proyecto de ley enviado al Congreso (Chile). En la ponencia se indagará, desde una perspectiva comparada, sobre la significación y alcance de estas novedades.

Palabras claves: Reforma Educativa; Políticas Públicas, Cono Sur.

Abstract: 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 “education reforms”. The governments of Argentina, Chile and Uruguay have recently promoted extensive reviews of such reforms, involving in the discussion, in different formats, multiple political and social stakeholders. As a result of those debates there are already new education laws (Argentina), recommendations for a future bill to be introduced into parliament in the current year (Uruguay) and a bill introduced into Congress (Chile). This paper examines, from a comparative perspective, the significance and scope of these novelties.

Key Words: Education Reforms; Public Policies, South Cone.

1. Introducción.

Durante la década del '90, los gobiernos de los tres países del Cono Sur de América Latina definieron e implementaron transformaciones de entidad en sus sistemas educativos, vinculadas a aspectos medulares como las modalidades de gestión,

* Investigador y Docente en Políticas Educativas del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República, Uruguay. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. E-Mail: nicobent@cpolit.edu.uy Agradezco los aportes de Ana Laura De Giorgi, Luis Eduardo González, Paulo Ravecca y de un árbitro anónimo.

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 tres países de nuestro análisis tradujeron esas tendencias con variantes: 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.

En los últimos años, accedieron al gobierno de los 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 parcial de las medidas promovidas anteriormente en diversas arenas de políticas, entre ellas las educativas.

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. Hasta el momento, han sido frutos de esas tramitaciones una nueva ley de educación ya aprobada en Argentina, un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo al Congreso en Chile, y las resultancias de un congreso educativo nacional que constituirán insumos para una nueva ley en Uruguay. A continuación analizaremos el proceso de elaboración de las nuevas políticas y los productos normativos derivados a la fecha en cada uno de los tres países, para luego arriesgar algunas hipótesis sobre la racionalidad, dirección y entidad del cambio de rumbo en el sector educativo.

2. Argentina: la Ley Nacional de Educación Nº 26.206 de 2006.

El proceso de elaboración de la nueva Ley: iniciativa gubernamental y participación social.

En Argentina el gobierno 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* (LFE) del año 1993. Para ello, se decidió transitar un proceso abierto 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.

La convocatoria se acompañó de 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 las líneas de acción. Los diez ejes temáticos referían al acceso y permanencia en el sistema educativo, la calidad de la educación, el multiculturalismo, la educación permanente,

el rol de la familia, el estatus y la formación docente, la infraestructura escolar, la participación, las nuevas tecnologías de la información, y el gobierno de la educación.

Dentro de estas líneas, se realizaron algunas propuestas específicas que luego serían recogidas en un anteproyecto y finalmente en una ley: estructura curricular unificada para todo el país (sin hacer mención a ningún diseño específico), obligatoriedad del nivel secundario, universalización de la educación inicial, mejoramiento de la formación y discusión de la carrera docente, mayor participación de padres, docentes y comunidad en general en la gestión educativa.

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 entre mayo y julio de 2006, redactar un primer proyecto de ley en agosto, y luego de una fase de consultas a instituciones y especialistas, redactar y elevar el proyecto definitivo al Congreso de la Nación en el mes de octubre. El Ministerio de Educación asumió la responsabilidad de la organización y coordinación del debate junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación. Desde el Ministerio se organizarían las asambleas a distintos niveles, y simultáneamente se aplicaría una encuesta de opinión pública de carácter masivo.

A lo largo de varios meses, se realizaron numerosos actos de difusión y jornadas de reflexión y debate de propuestas, en los que participaron miles de docentes y sus organizaciones sindicales, padres, más de setecientas organizaciones de la sociedad civil, y centenares de académicos, intelectuales, dirigentes gremiales, empresarios y otros actores sociales.

Luego de tramitadas las distintas instancias participativas, en septiembre de 2006 se presentó el anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio, que fue sometido a una nueva consulta para ser revisado por los distintos actores antes de su envío al Congreso. Luego de una segunda ronda de discusión y consultas con especialistas de la educación, que introdujo escasas variantes, se presentó el proyecto definitivo en el Congreso, que fue rápidamente tramitado y aprobado en el mes de diciembre. En el Senado, la iniciativa fue aprobada por 57 votos a favor y sólo 3 en contra. En Cámara de Diputados recogió 133 votos a favor y 34 en contra, éstos provenientes de una parte de los legisladores de la oposición.

Las novedades de la nueva normativa educacional.

Buena parte de los elementos centrales de la nueva ley estaban preanunciado en el documento oficial que inauguró el debate, y posteriormente fueron desarrollados en el anteproyecto elaborado en el mes de setiembre. Los principales cambios con respecto a la ley del año 1993 son los que siguen:

- Derogación de la Ley Federal de Educación
- 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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.

En cambio, 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 LFE de 1993, ejerciendo un “control a distancia” de la actividad de enseñanza a través de instrumentos como las definiciones curriculares y la evaluación.

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. Algunas de las innovaciones introducidas entre una y otra etapa son las siguientes: finalmente, no se determina la duración de los ciclos primario y secundario; se prevé la participación de los distintos actores de la institución educativa; se incluye como potestad ministerial la declaración de estado de emergencia educativa para dar asistencia extraordinaria a alguna jurisdicción, y se lo responsabiliza junto con el Consejo Federal de asegurar niveles de calidad para la educación en zonas rurales; se reconoce a las autoridades de las provincias la potestad de expedir títulos y aprobar el currículo (en el marco de lo que se acuerde en el Consejo Federal) y su responsabilidad de planificar, organizar y financiar el sistema educativo en las jurisdicciones de acuerdo a sus posibilidades.

El posicionamiento de los actores sociales ante la nueva Ley.

En su oportunidad, el principal gremio docente, la *Confederación de los Trabajadores de la Educación de la República Argentina* (CTERA), fijó su posición ampliamente favorable al proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo al Congreso de la Nación.¹ Especialmente, se destacan la asunción de las responsabilidades estatales (Nación y provincias) sobre la educación, la expansión del financiamiento público, la transición hacia la reunificación de la estructura del sistema educativo nacional mediante el reconocimiento de sólo dos variantes en sus ciclos primario y secundario, la extensión de la obligatoriedad del cursado, el propósito de universalización de la educación inicial, y la incorporación de instrumentos de participación democrática en el gobierno educativo, entre otros componentes. El pronunciamiento sindical incluye asimismo algunas observaciones que no hacen a la esencia de la norma.

Adicionalmente, en un pronunciamiento de la Secretaría de Educación de CTERA² se reivindica que el proyecto luego convertido en ley recoge muchas de las propuestas presentadas por esta agremiación en el proceso de debate público. Identifica especialmente algunas líneas que se corresponden con reclamos históricos de la CTERA: definición de la educación como bien público y derecho social (excluyendo cualquier forma de mercantilización) y gratuito; asunción del papel del Estado como responsable principal de proveer y financiar la educación y garantizar el ejercicio equitativo de este derecho; incremento del financiamiento hasta el 6% del PBI. Específicamente sobre el estatus laboral, se valora el reconocimiento del derecho de los trabajadores de la educación a la formación permanente y gratuita, la incorporación del derecho a la negociación colectiva provincial y nacional, y la eliminación de los “regímenes especiales” que planteaba la LFE.

Por su parte, la Comisión Episcopal de Educación Católica de la Conferencia Episcopal Argentina emitió el documento titulado “La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional”, en el que fija su posición frente a la misma³. En lo vinculado a cuestiones sensibles para la Iglesia, manifiesta su satisfacción con varios aspectos recogidos en la Ley: reconocimiento de la familia como agente natural y primario de la educación y, entre sus derechos, el de la elección de institución educativa de acuerdo a sus convicciones; la responsabilidad principal e indelegable del Estado en la política educativa y la organización de la educación; existencia de un solo sistema educativo nacional, integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada; participación de la educación privada en el Consejo Consultivo de Políticas Educativas; determinación de la formación integral de la persona, en todas sus dimensiones, como fin de la educación.⁴ Con respecto a la subvención estatal de esta-

1 En el documento titulado “Análisis del anteproyecto de Ley de Educación elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación”.

2 En: <http://www.ctera.org.ar/item-info.shtml?x=60709>

3 En <http://www.consudec.org/congresociec/iglesia-ley.htm>

4 Se considera implícita la dimensión religiosa, aunque a diferencia de la legislación precedente en materia educativa (Ley N° 1.420 y Ley Federal de Educación) no se la enuncia expresamente.

blecimientos privados, considera que por razones de equidad no debería restringirse el aporte estatal al pago de los salarios docentes.

Asimismo, el documento de la Iglesia expresa su valoración positiva de otros aspectos generales consignados en la Ley: priorizar la educación como política de Estado, extensión de la obligatoriedad, doble escolaridad, políticas referidas a la formación docente, reconocimiento de la libertad de opciones educativas, prioridad por los sectores más desfavorecidos, compromiso de financiamiento de la educación como bien público, creación de un Instituto Nacional de Formación Docente e incremento del presupuesto educativo. Por el contrario, se critica la excesiva centralización del sistema educativo, particularmente en lo relacionado con la formación docente.

En cambio, desde una perspectiva doctrinaria se rechaza la inclusión como contenidos curriculares obligatorios de la “Convención para la eliminación de toda forma de discriminación de la mujer” (que incluye los programas de planificación familiar) y la no discriminación por género. En otro registro, también se cuestiona que la normativa sobre administración del personal no contemple su necesaria *“identificación con el ideario educativo institucional”* como condición para su permanencia, y la extensión de los mecanismos colegiados de gobierno a los Institutos Superiores de gestión privada.

Por ende, puede afirmarse que la nueva Ley de Educación recogió un amplio apoyo político, una clara adhesión de los sindicatos docentes, que se identifican como co-autores de la reforma, y una aprobación general –aunque con ciertas reservas– de los sectores de Iglesia Católica vinculados a la cuestión educativa.

3. Chile: movilización, concertación y proyecto de Ley General de Educación.

El desafío estudiantil al status-quo educativo

Entre abril y mayo del año 2005 tuvo lugar el conflicto más grave que viviera el sistema educativo chileno en las últimas décadas. El 5 de mayo de ese año más de seiscientos estudiantes fueron detenidos por la policía en una protesta en la que se exigía la gratuidad del examen de ingreso a las universidades públicas (Prueba de Selección Universitaria) y del pase (transporte) escolar. Se trata de demandas ya formuladas el año anterior al Ministro de Educación saliente, que no fueron oportunamente contempladas. La movilización fue convocada por la “Asamblea Coordinadora de Centros de Alumnos”, y contó con la participación de estudiantes de al menos trece liceos. Las manifestaciones fueron en aumento y ampliando su espacio, tanto físico como discursivo. A las marchas en las calles se agregó un paro nacional, al cual se sumaron varias instituciones educativas con el apoyo de los docentes. De las demandas referidas se pasó a una agenda mucho más ambiciosa, en la que los estudiantes reclamaban por las deficiencias de calidad y de equidad del sistema educativo chileno.

Desde el Ministerio de Educación, el gobierno atiende algunas de las demandas estudiantiles, sobre todo aquellas que no afectan la ingeniería del sistema, como la ampliación de las becas de gratuidad para la prueba de ingreso a la universidad. Para el resto de las reivindicaciones se intentó instalar una mesa de diálogo entre estudiantes y el Ministerio, pero luego fueron suspendidas por éste ante la radicalización de las protestas, que llegaron a convocar a casi un millón de estudiantes. La base de apoyo del movimiento y la simpatía por la lucha de los *pingüinos* se amplió progresivamente a vastos sectores sociales y políticos, desde la derecha a la izquierda del espectro partidario. Uno de los datos más significativos es que muchos colegios privados, incluso de elite, apoyaron las manifestaciones. A finales de mayo, el gobierno oscila entre la respuesta represiva protagonizada por los Carabineros ante la participación de grupos radicales en las protestas- y la canalización política de los reclamos.

Finalmente, el presidente de la Comisión de Educación del Senado logra un acuerdo con los estudiantes secundarios, que posibilitó la desactivación de más de un mes de conflicto. En su parte sustancial, el arreglo garantizó la participación de los jóvenes en el venidero Consejo Asesor Presidencial que La Moneda proyecta en ese momento.

La continentación institucional del disenso: El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

La creación del Consejo finalmente se concreta en el mes de junio, y su composición es negociada por el gobierno y los distintos actores. Los estudiantes reclamaron que el 50% de los miembros del Consejo perteneciera a los actores sociales, pero la solicitud no fue de recibo para el gobierno. Finalmente, el Consejo estuvo compuesto por ochenta y un miembros y fue presidido por Juan Eduardo García-Huidobro, una de las figuras más importantes en la reforma educativa de la década anterior. El Consejo estuvo integrado por los rectores de universidades públicas y privadas, economistas de la Universidad de Chile, investigadores del Centro de Estudios Públicos (CEP) y representantes del Episcopado católico, del Colegio de Profesores, de la Agrupación de Empleados Fiscales, de estudiantes universitarios, de la Asociación de Padres y Apoderados y, claro está, de los estudiantes secundarios. Esta integración da cuenta de un amplio espectro de opiniones, desde los protagonistas políticos y técnicos del modelo en curso hasta su oposición social (estudiantes, sindicato docente), incluyendo también a otros actores que son partidarios de la profundización de la arquitectura de mercado existente.

Creado el 6 de junio de 2005, el órgano consultivo fue previsto para que funcionara por un plazo de seis meses. El calendario de trabajo fue muy arduo, pues incluía la entrega de un primer informe en setiembre, y el informe final en diciembre. Frente a la emergencia de problemas en la mecánica de trabajo se optó por crear tres subcomisiones: Marco Regulatorio, Institucionalidad y Calidad. Posteriormente se agregaron las comisiones de Docentes y Educación Superior. El trabajo de la Comi-

sión se retroalimentó con el de las Mesas Regionales, constituidas para reflejar las condiciones particulares de las distintas circunscripciones territoriales de Chile.

Lo que emerge del proceso de discusión 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. El abanico de opciones es contrastante y enorme: desde darle más autonomía a los municipios (derecha) hasta recentralizar el sistema (izquierda *extra-concertacionista*); desde la obstinada defensa de la “libertad de enseñanza” (representantes de los sostenedores privados) hasta la propuesta de prohibir que los centros educativos puedan seleccionar alumnos; desde la derogación de la *Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza* (LOCE) hasta su conservación prácticamente intacta. La polarización se expresa también desde el espectro político, cuando dos diputados de la UDI (derecha) exigen la remoción de quien fue designado por Michelle Bachelet como presidente de la instancia, Juan Eduardo García-Huidobro, por el sólo hecho de haber reconocido ser “*estatista*”.

Una mirada más atenta a la posición de los diversos actores, permite visualizar que el Colegio de Profesores (sindicato docente) se ubica en el mismo espectro que los estudiantes. Comparten las demandas relacionadas a cambios en la ley vigente, el fortalecimiento del Ministerio como órgano de control y evaluación, la des-municipalización a través de un nuevo organismo encargado únicamente de la educación, el aumento de los salarios, la disminución de la cantidad de horas de clase y la incorporación de nuevas exigencias para la apertura de colegios. En el otro extremo, el sector privado de la educación se opone a la derogación de la LOCE, pero sí considera necesario la flexibilización del Estatuto Docente y la potenciación de la autonomía de los centros educativos y de su libertad de enseñanza. Asimismo, justifica el ejercicio educativo como actividad lucrativa. Mientras el Consejo Asesor sesionaba, tiene lugar la Declaración de la Conferencia Episcopal sobre la educación. La preocupación central de la jerarquía católica es que se evite la pérdida de los valores cristianos, reforzando la educación religiosa en la educación pública. Se oponen, además a la agenda liberal-social de la Presidenta Bachelet. Los técnicos relacionados con la coalición de gobierno se encuentran a mitad de camino, quizá debido a una suerte de *realismo-posibilita* que les lleva a aceptar las críticas al sistema pero no su reforma radical. Es en este contexto de diferencias insalvables que los estudiantes, pocos días antes de la entrega del informe final a la Presidenta se retiran del Consejo y el llamado Bloque Social -conformado por los voceros nacionales de los estudiantes universitarios, secundarios, codocentes, profesores, padres y apoderados- presenta un informe alternativo donde, básicamente, denuncian la perspectiva continuista del órgano.

Del *Informe Final del Consejo Asesor Presidencial*, de fecha 11 de diciembre de 2006, 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.

Del Informe emerge un consenso crítico muy amplio sobre el desempeño de la educación chilena en términos de calidad y equidad, pero diferencias sobre sus causas: para un sector, se debe a algunas características estructurales, como la re-tracción de las actividades de orientación y supervisión del Estado, el excesivo peso conferido a la elección de los establecimientos por parte de los padres para orientar el desarrollo del sistema y el mecanismo de subvención financiera. Para otro sector actuante en el Consejo, las carencias de la educación chilena derivan de la aplicación parcial del modelo, por lo que en todo caso debería corregirse cierta rigidez del mismo, profundizando la autonomía de los centros y perfeccionando los mecanismos de subvenciones (subvención diferenciada). En la sensible cuestión de la selección de los alumnos todos comparten la necesidad de implantar procedimientos que eviten la discriminación arbitraria, pero discrepan sobre el derecho de los prestadores del servicio a seleccionar de acuerdo a aptitud académica del estudiante.

Por ende, aún ubicados todos dentro de la matriz tradicional del modelo, se identifican grupos de actores con dos visiones: unos, quieren expandir el rol regulador del Estado y e inclinar la balanza *libertad de enseñanza – equidad educativa* a favor de éste último término, en tanto otros apuntan a una mayor libertad de las instituciones educativas como remedo a los males actuales.

Cabe acotar que existió un amplio consenso sobre los problemas estructurales del sistema de educación municipalizado, proponiéndose diversas alternativas que sólo minoritariamente contemplan la prestación nacionalizada del servicio.

Asimismo, se abogó por una reestructuración de los ciclos escolares. La nueva estructura se conformaría por la educación parvularia, un primer nivel de seis años de educación básica, un segundo nivel de cuatro años de educación medida inferior, y un tercer nivel de educación media diferenciada (educación científico – humanista y educación técnico – profesional).

Por su lado, en diciembre de 2006 el Bloque Social presentó un documento propio, que va más allá del oficial en la vocación reformista, aunque sugestivamente tampoco pone en tela de juicio alguna de las piezas claves del sistema constituido desde la década del '80. Así, se reivindica una mayor responsabilidad del Estado, pero *“Esto no significa el regreso al Estado Docente tradicional, sino el desarrollo de una educación pública descentralizada, que supone una gestión local de la educación, armonizada con un fuerte y redefinido rol del Estado”* (Bloque Social 2006). No se cuestiona la subvención pública a las escuelas privadas, salvo a aquellas que persiguen fines de lucro, pero se demanda regular varios aspectos de su actuación: los mecanismos

discriminatorios de selección de estudiantes, el cumplimiento de normas legales y administrativas, la calidad de la enseñanza ofrecida, la participación de los actores de la comunidad y los requisitos para ser “sostenedor” de una institución de enseñanza. El Bloque Social también propone la creación de una Superintendencia de naturaleza estatal para evaluar a los establecimientos y de un Consejo Nacional de Educación multipartito. Con respecto a la organización del sub-sistema estatal, la propuesta más trascendente apunta a des-municipalizar la educación, trasladando las actuales competencias de los municipios a “Servicios Públicos Descentralizados de Educación”. Por último, en cuanto al financiamiento, además de las citadas condiciones para el subsector privado subvencionado, se argumenta la necesaria focalización de recursos en los establecimientos públicos.

Las iniciativas gubernamentales para la reforma del sistema educativo

Con antelación a este debate –en octubre del 2005- el gobierno había intentado perfeccionar el modelo vigente sin afectar su matriz, a través del proyecto de ley que instituía una *subvención preferencial* destinada a aumentar los recursos disponibles para los establecimientos que atienden estudiantes en situación de vulnerabilidad y, por el otro, a estimular en ellos una gestión escolar que eleve sus logros de aprendizaje. A su vez, el proyecto establece un sistema de control y sanciones sobre los establecimientos educativos, que toma como base los resultados que obtienen en la prueba de medición de aprendizajes (SIMCE). Asimismo, en junio de 2006 el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional que intenta equilibrar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza, y a garantizar de manera programática la calidad de la enseñanza. Posteriormente, y una vez recibido el Informe de la Comisión Presidencial, se designó un Consejo de Ministros para instrumentar sus recomendaciones, especialmente las atinentes al diseño institucional del sistema educativo y al financiamiento de la enseñanza pública municipal.

Posteriormente, en abril de 2007 el Poder Ejecutivo envía 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. En la medida en que el citado trabajo del Consejo de Ministros corre en paralelo y aún no ha culminado, la norma proyectada no se adentra en los aspectos institucionales y financieros más urticantes. De igual manera, se regulará por otra normativa un nuevo sistema de aseguramiento y evaluación (superintendencia) de la calidad educativa.

El proyecto oficialista establece los principios del sistema educativo, entre los que incluye la universalidad y educación permanente, la calidad, la equidad, la participación, la responsabilidad (todos los actores deben someterse a evaluaciones), la articulación del sistema, la transparencia y flexibilidad (adecuación a diversas realidades y proyectos institucionales). Las responsabilidades estatales principales que se definen son el aseguramiento de la gratuidad de la enseñanza, y el velar por su calidad y equidad, con los mecanismos fundamentales del financiamiento público y

la información. En este marco, se hacen algo más rigurosas las condiciones sustantivas para que los establecimientos reciban el reconocimiento oficial, entre las que se incluyen el compromiso de cumplir los estándares nacionales de desempeño y resultados educativos. Por contrapartida, se reafirma el derecho de los padres a elegir el establecimiento de enseñanza para sus hijos, y la pluralidad de proyectos educativos de las instituciones.

Se mantiene la estructura actual de ciclos del sistema educativo, con una *enseñanza básica* y una *enseñanza media*, aunque no se hace referencia explícita a que corresponderán ocho años a la primera y cuatro a la segunda. Las novedades a este respecto son la inclusión autónoma de la educación inicial (“parvularia”) y la reformulación de los *requisitos mínimos* u objetivos terminales de aprendizaje de cada uno de los ciclos.

La iniciativa legisla sobre una cuestión reiteradamente cuestionada: de aprobarse esta norma, los establecimientos educativos privados no podrán tener fines de lucro, como sí ocurre hasta la fecha⁵. Asimismo, crea el Consejo Nacional de Educación, con integración de todos los actores del sistema escolar, y competencias en definiciones curriculares, evaluación y asesoramiento.

Otra iniciativa trascendente es la prohibición de todas las formas de selección de estudiantes por parte de los establecimientos municipales y privados subvencionados, hasta el grado octavo básico. La selección no podrá sustentarse en razones religiosas, étnicas, económico – sociales o, lo que es más innovador frente a prácticas asentadas, en el rendimiento escolar previo o potencial del estudiante. De no existir cupos suficientes en un establecimiento, se deberá recurrir al mecanismo del sorteo para su asignación.

Si bien, como quedó asentado, el referido proyecto no afecta las bases del sistema educativo chileno, partidarios del diseño actual le han cuestionado no ser explícito en la reafirmación de líneas que vienen desde la década del ’80: no se enuncia el principio mixto del sistema (público – privado), ni se asegura la igualdad de trato de proveedores públicos y privados; no se consagra la autonomía de gestión de las escuelas; la naturaleza (estatal o independiente) de la agencia que tendrá a su cargo la evaluación de la calidad no se precisa; ni se inserta entre los principios las bases del financiamiento público (Brunner 2007).

En definitiva, la respuesta del gobierno a la extendida insatisfacción con los resultados educativos se compone de una serie de medidas que no desarmen el modelo privatista proveniente de la dictadura *pinochetista* y luego perfeccionado en la reforma educativa de los años noventa, pero por primera vez se atreve a limar algunas de

5 El de los colegios privados con fines de lucro, que además reciben subvenciones del Estado, es el subsector de la educación chilena de mayor crecimiento desde la década de 1990. En la actualidad representan aproximadamente la cuarta parte de la matrícula de enseñanza básica y media.

sus principales asperezas. Esta operativa se desarrolla en medio del accionar de fuerzas contrapuestas, que sin embargo no postulan la sustitución completa del esquema institucional que rige la educación. La suerte de la ley a estudio del Congreso echará luz sobre la efectiva posibilidad de conciliar estas tendencias antagónicas, sobre una hipotética reforma parcial compartida del armado actual. A la fecha de redacción de este artículo (octubre de 2007), está funcionando una comisión política – legislativa que procura llegar a un documento de consenso entre el proyecto del gobierno y otro presentado por la oposición de derecha. Este nuevo intento de concertación ha sido cuestionado por varios de los actores del Bloque Social (sindicato docente, estudiantes universitarios, asociaciones de padres), en el entendido –probablemente acertado– de que una reforma consensuada minimizará las transformaciones sobre el sistema vigente.

4. Uruguay: saldando la deuda de la participación.

Una estrategia “bottom up”⁶ de formulación de una ley de educación.

Uruguay tramitó durante la segunda mitad de la década anterior una reforma educativa que supuso cambios significativos en varios rubros (reformas curriculares, programas de focalización, formación docente, evaluación de rendimientos), pero que no alteró los patrones tradicionales de gestión y financiamiento de un sistema estadocéntrico, centralizado y jerárquico. Dicha reforma se elaboró e implementó sobre la base de un fuerte componente tecnocrático, con escasas instancias efectivas de participación social. Por esa razón, a la que debe añadirse la distancia política e ideológica entre el gobierno de la época y los colectivos docentes, enfrentó una dura oposición gremial que mancilló su legitimidad social.

En la medida en que esa reforma se tramitó sin una ley marco que la amparara, y que muchas de sus innovaciones son aún resistidas, el nuevo gobierno de centroizquierda se propuso establecer las bases de una nueva organización educativa por medio de una ley de educación que contara con apoyos sociales desde su génesis.

Por ello el gobierno actual lanzó en diciembre de 2005 la convocatoria a un gran debate educativo de carácter nacional a tramitarse durante el año siguiente, que mediante la realización de asambleas de base territorial y su culminación en un gran congreso de educación favoreciera la mayor participación posible.

La organización del *debate* estuvo a cargo de una *Comisión Organizadora del Debate Educativo* (CODE) de veintidós miembros, integrada por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, los partidos políticos, instituciones educativas pri-

6 En la literatura de políticas públicas se distinguen los tradicionales formatos jerárquicos de elaboración e implementación de normas (*top down*) de aquellos otros formulados desde la base social y política (*bottom up*).

vadas, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)⁷, la Universidad de la República, los gremios docentes (de las diversas ramas: primaria, secundaria y educación técnicas), los gremios estudiantiles (universitarios y de los centros de formación docente), el Ministerio de Turismo y Deporte y la Asociación de Educadores Sociales. Para solucionar problemas de representatividad, los delegados de los partidos políticos con representación parlamentaria fueron designados a propuesta del Ministerio de Educación, pero con el consentimiento de sus respectivas colectividades.

El diseño del debate fue ambicioso, proponiéndose un modelo de asambleas territoriales y populares que llegara a todas las localidades y barrios. De hecho muchos centros educativos, especialmente en el interior del país, fueron puntos de referencia para estas asambleas, de las cuales emanarían una serie de propuestas que serían procesadas más tarde por la comisión. También, bajo la misma lógica, se desarrollaron distintas asambleas sectoriales atendiendo a los diversos “sectores” asociados a la educación y su temática como: educación ambiental, de jóvenes y adultos, arte y educación física, o sectorial por cada Asamblea Técnico Docente (ATDs.).

Como contrapartida a esta expectativa optimista por los eventuales resultados de las instancias participativas, el rol de las autoridades de la educación en su orientación fue poco significativo. El Ministerio de Educación sólo acompañó las discusiones con el documento “*Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo*”, que apenas presenta un diagnóstico de situación y carece de propuestas o descripción de opciones de políticas disponibles.

Otras instancias que apuntalaron el proceso y dieron cuenta de la voluntad de su difusión fueron el desarrollo de un ciclo televisivo sobre la problemática educativa, caracterizado no tanto por la capacidad propositiva sino por la pluralidad de actores y opiniones allí vertidas, la construcción de una página web y una campaña de difusión de afiches y publicidad en medios.

En los hechos, existe un consenso bastante extendido en que la participación efectiva de la ciudadanía en las etapas preparatorias del debate (las asambleas territoriales) fue bastante restringida, y que el mayor peso relativo en las mismas correspondió a los representantes de las agremiaciones docentes. A lo largo del proceso se recibió un número elevado de aportes escritos (casi cuatrocientos) de las más diversas procedencias individuales y de organizaciones de base territorial y funcional, y además se sintetizaron las contribuciones expresadas en más de setecientos asambleas territoriales realizadas en todo el país. Sin embargo, el debate educativo nunca entró en un lugar prioritario en la “agenda ciudadana” y lo hizo con intermitencia en la agenda de los grandes medios de comunicación, acaso con mayor continuidad en

⁷ El gobierno efectivo de la educación inicial, básica y media en Uruguay le corresponde a este ente autónomo y no al Ministerio de Educación. Los integrantes de sus Consejos Directivos son electos por mayoría especial del Senado, a iniciativa del Poder Ejecutivo. Por ello, y más allá de su autonomía, en líneas generales responden a las orientaciones políticas de los gobiernos de turno.

la prensa. Por el contrario, fue tema recurrente de gremios y asambleas docentes; naturalmente, fue también tema de gobierno, aunque tampoco se situó entre sus reformas prioritarias; y hacia el final de proceso, se ocupó de él la oposición política para cuestionar su falta de representatividad y de eficacia para atender los principales problemas educativos.

En la instancia organizativa, los dos aspectos más conflictivos que debió resolver la CODE fueron la vinculación entre las resoluciones del Congreso y la futura ley de educación, y la composición y cupos a asignar a las distintas organizaciones en el evento. Sobre el primer punto, y contra la intención de los gremios docentes de otorgarle carácter vinculante, la CODE resolvió que el Congreso tendría carácter resolutivo, pero que sus resoluciones sólo constituirían recomendaciones a las autoridades autónomas de la enseñanza y a los poderes Ejecutivo y Legislativo, criterio que fue avalado por las autoridades de gobierno. No obstante, por la legitimidad adquirida luego de una extensa discusión social, los gremios continúan reivindicando que las resoluciones deberán ser recogidas en el proyecto de ley que formulará el gobierno.

En cuanto a la composición del Congreso, la decisión más controvertida de la CODE tuvo que ver con la no asignación de plazas a representantes de los partidos políticos, para preservar este espacio social de debate. Esta resolución motivó múltiples cuestionamientos públicos de los partidos opositores, y la renuncia a la CODE de dos de sus delegados. Asimismo, también se impugnó que se hayan otorgado muy pocos cupos en el Congreso a los representantes de la educación privada.

Las instancias de discusión e intercambio finalizaron en un numeroso Congreso Nacional de Educación realizado en noviembre de 2006, integrado por 1732 delgados, 1200 provenientes de las asambleas territoriales y 532 en carácter de delegados sectoriales. El Congreso funcionó en régimen de Comisiones Temáticas y de Plenario.

Las perspectivas y estrategias de los participantes.

Como quedó ya apuntado, los distintos gremios docentes –uno por cada rama de la enseñanza- sobresalieron en el debate, por la contundencia de sus demandas y su nivel de organización. Otras organizaciones de carácter técnico pero afines a las orientaciones gremiales –las Asambleas Técnico- Docentes- acompañaron su prédica. Ya en el Congreso, las representaciones de los estudiantes universitarios y de formación docente terminaron de conformar esta coalición reformista.

El actor gremial postuló un discurso sostenido en tres ejes: defensa de la educación pública, reconocimiento de un sistema en crisis, y democratización de la educación. En realidad, este último fue el aspecto más desarrollado, situando el meollo de la discusión en el gobierno del sistema educativo. En la perspectiva gremial, la educación debe continuar regida por un ente autónomo con respecto al Poder Ejecutivo, pero su dirección debe ser cogobernada a la usanza universitaria, esto es, sin injerencia alguna

del poder político en su designación. Así, la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria postuló que los Consejos de Primaria, Secundaria y Educación Técnico Profesional estuvieran integrados por tres docentes y por lo menos un funcionario administrativo y de servicio, todos electos por sus pares (FENAPES 2006). Por su parte, el Consejo de Formación Docente sería cuatripartito y sus miembros electos por docentes, estudiantes, egresados y funcionarios. Estos distintos Consejos estarían asociados en una Comisión Coordinadora, integrada con un representante de cada Consejo y uno de la Universidad de la República, con competencia en la articulación de la política educativa que surgiera de cada subsistema. Por su parte, las Asambleas Técnico Docente de cada subsistema resolverían en materia de política educativa. Por último, se institucionalizaría el Congreso Nacional de Educación, que tendría como primera misión elaborar el proyecto de la nueva Ley de Educación. La agrupación de los funcionarios de la enseñanza técnica (AFUTU) propuso un esquema similar para la dirección de su sector. Más moderadamente, la Federación Uruguaya de Magisterio reclamó la participación de docentes electos por sus pares en el organismo de gobierno del sector, pero en conjunción con representantes políticos. El cogobierno y la autonomía para la enseñanza básica y media fue también defendido por algunos intelectuales, fundamentalmente de las áreas de Humanidades y Ciencias de la Educación, y por la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUU).

Desde otra perspectiva, que resultó minoritaria en el Congreso, la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) reflejó sus posturas en el documento *“Aportes de la educación católica al debate educativo”*. En esta pieza se argumentaron dos demandas fundamentales de este sector. En primer término, la descentralización y autonomía de gestión de los centros privados para plasmar sus proyectos educativos. En esta visión, las autoridades educativas deberían establecer una propuesta curricular básica con actitudes, habilidades y contenidos mínimos comunes, dejando un espacio para que cada centro educativo determine lo propio, según las características de los educandos y su contexto social. Asimismo, el gobierno de la educación debería asumir exclusivamente funciones rectoras y reguladoras, confiando el grueso de las funciones de gestión a cada centro. En segundo lugar, los colegios privados católicos demandaron libertad de acceso y de enseñanza para todos los ciudadanos, lo que requiere de la garantía del Estado para que los padres puedan elegir el establecimiento educativo para sus hijos sin cortapisas económicas. Si bien el documento no reclama a texto expreso financiamiento público, subyace la idea de que el Estado debe financiar a las instituciones privadas, presentadas como una forma de gestión particular de un sistema público más amplio (*“un sistema público, dos formas de gestión”*).⁸

Por su parte, desde el subsistema político se canalizaron apoyos al proceso de discusión provenientes de tiendas oficialistas, si bien manteniéndose al margen de los contenidos y propuestas que fundamentalmente los gremios docentes colocaban en

8 La única contribución del erario público a la educación privada en Uruguay consiste en la exoneración del pago de impuestos nacionales y municipales.

la discusión. Por el contrario, la oposición de centro – derecha siguió el debate con escasa vocación propositiva, para luego deslegitimar al Congreso y a sus resoluciones, seguramente preservando una participación más protagónica en la futura etapa parlamentaria.

Las resoluciones del Congreso Nacional de Educación

El elevado número de congresales y el escaso tiempo disponible para las discusiones llevó a que el funcionamiento del Congreso reposara fundamentalmente en la Comisiones Temáticas, frecuentemente con solapamientos en sus objetos y decisiones, y una redacción de las propuestas de estilo aluvional. Por ello es muy escueta la Declaración Final, en la que se reafirman algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregan participación, integralidad, autonomía y cogobierno. Se define a la educación como política de Estado, y se reclama un presupuesto educativo no menor al 6% del PBI. La declaración se cierra con la “máxima aspiración” de ver reflejados en la futura Ley de Educación los principios aprobados por el Congreso, y que todos los aportes recogidos durante el Debate Educativo y en el Congreso constituyan una “referencia ineludible” para las autoridades.

Más allá de lo programático, en las resoluciones aprobadas en el Plenario y en Comisiones se refleja claramente la imposición de las posturas promovidas por los gremios docentes y los estudiantes universitarios. Reiteradamente se manifiesta la demanda de autonomía y cogobierno de docentes, padres, estudiantes y funcionarios en su expresión maximalista, esto es, “*rechazando su designación por parte del Poder Ejecutivo*”. Se incorporan además consideraciones favorables sobre la descentralización, entendida como derecho de cada centro educativo a organizar y desarrollar su propio proyecto de trabajo, otorgando prioridad para ello a la relación con su entorno. Finalmente, cabe también anotar que se rechaza a texto expreso cualquier subvención estatal a instituciones privadas.

Como puede apreciarse, las cuestiones del gobierno de la educación se apropiaron de la mayor parte del debate educativo procesado en Uruguay, dejando de lado otras cuestiones presentes en la agenda de la región.

A la fecha, las autoridades educativas uruguayas todavía no han enviado al Poder Legislativo el proyecto de ley de educación prometido. En múltiples declaraciones, han expresado su voluntad de recoger los insumos emanados del Congreso en carácter de tales. Recientemente, se ha conocido un *borrador* confeccionado por el Ministerio de Educación y Cultura (2007), en el que la pretensión de cogobierno docente es recogida en forma acotada, otorgándoles una representación en los organismos de dirección de la educación que resulta minoritaria con respecto a los cargos que mantendrán su provisión sobre bases políticas. El anuncio generó inmediatamente reacciones contrarias de sindicatos docentes y de algunos sectores políticos

de la coalición de gobierno, que reivindican la propuesta maximalista emanada del Congreso. Todo hace prever que la intención de ensanchar las bases sociales de apoyo a la reforma legislativa de la educación supondrá dificultades para el gobierno al momento de su tramitación institucional, ya sea en la discusión parlamentaria interpartidaria propiamente dicha, como en el seno del partido de gobierno.⁹

5. ¿Hacia un nuevo paradigma de políticas educativas en el Cono Sur?

Es muy temprano para responder a cabalidad si nos encontramos ante una nueva ola de reforma de distinto signo a la producida un decenio atrás: el proceso es muy reciente, el ritmo de los avances varía de país en país y, salvo en el caso argentino, aún no se ha completado la etapa de reformulación normativa. Es evidente que existe desde los gobiernos y desde algunos actores sociales significativos en ésta área –los sindicatos docentes, los estudiantes– la intención de revisar las políticas y las estructuras educativas tal como fueron delineadas previamente. Pero todavía no se puede afirmar tajantemente si: i) ese proceso de revisión será culminado; y más aún, ii) si supondrá la suplantación de un modelo por otro, apenas esbozado.

Pero aún con estas salvaguardas, el recorrido descrito en las páginas anteriores permite arriesgar algunas observaciones preliminares de interés, que consignamos a continuación, y se esquematizan al final del artículo en los Cuadros 1 y 2.

a) No aparece una agenda de políticas educativas de relevo, de la misma envergadura de aquella otra que marcó la década de los noventa. En términos generales, las nuevas normativas y propuestas apuntan a reafirmar principios generales vinculados al derecho a la educación, a refinar las formas de gobierno existentes y a rectificar aristas disfuncionales de los respectivos modelos nacionales. En algunos casos, ellos supone la restauración de estructuras anteriores (los ciclos educativos en Argentina), en otros, la experimentación de nuevas soluciones (alternativas a la educación municipalizada en Chile) o variantes de lo actual (cogobierno dentro de la tradición estatista en Uruguay, perfeccionamiento del mecanismo de subvenciones en Chile). Pero no se advierte en ningún caso una propuesta maximalista y sistemática de reestructura educativa. La categorización de los rubros afectados por la nueva ley argentina y por el proyecto gubernamental chileno, figuran en el Cuadro 1, en tanto en Uruguay aún no existe un proyecto emanado del gobierno.

b) Hasta el momento, las reformas propuestas no modifican sustancialmente la relación de lo público y lo privado en la arena educativa. Así, se mantienen in-

9 En el “borrador” ministerial figuran además otras innovaciones como el establecimiento de un “Sistema Nacional de Educación”, la creación de un espacio institucional para la educación del tramo de 0 a 3 años, el otorgamiento del carácter universitario a la formación docente y una más precisa delimitación de competencias entre el órgano coordinador de la educación y los consejos de cada rama de la enseñanza.

tangibles 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 (ver Cuadro 1).

c) 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 búsqueda de alternativas a la municipalización en Chile) (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Lineamientos centrales de la nueva legislación

	Argentina	Chile
Redefinición de fines de la educación	No	No
Funciones del gobierno nacional	Moderada expansión	Moderada expansión
Modificación estructura curricular	Sí	No
Cambios en las modalidades de financiamiento	No	Sí (ajustes)
Descentralización territorial	Sin cambios	Ajustes (en estudio)

d) Se 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 de país en país (ver Cuadro 2).

e) El recambio en los elencos gobernantes ha supuesto también un cambio 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 (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Caracterización de los procesos de concertación educativa en el Cono Sur

	Argentina	Chile	Uruguay
Características del proceso	Participativo	participativo	participativo
Función de la participación	Legitimador	amortiguador social	constituyente
Rol del Gobierno	Orientador	continentador	(mero) organizador
Vinculación con legislación posterior	Directa	insumo	incierta
Incidencia técnica (expertos)	Media	Alta	baja
Incidencia gremial	Alta	media	alta
Incidencia sector privado	Media	Alta	baja

f) Ocupan un lugar más importante en las agendas gubernamentales temas que no fueron centrales en la reforma anterior, tales como el incremento sostenido del gasto público en educación (y no sólo su racionalización), la formación docente, la enseñanza técnica, etc.

En síntesis, los gobiernos del Cono Sur parecen apostar por transformaciones educativas sustentadas en amplios apoyos sociales, con continuidades y regresos a las tradiciones institucionales nacionales y modificaciones parciales de las reformas más recientes. Recién en los próximos años podrá evaluarse si estos operativos se arraigan y expanden conduciendo a transformaciones educativas de porte, o se limitan a encarnar variantes de construcciones anteriores. Y lo que es más importante aún, el paso del tiempo también permitirá apreciar si este nuevo momento reformista logra impactar efectivamente en las variables sustantivas del fenómeno educativo, como son los niveles de aprendizaje de los estudiantes y su distribución entre los distintos sectores sociales.

Bibliografía

- AUDEEC. 2006. *Aportes de la educación católica al debate educativo*. Mimeo.
- Bentancur, Nicolás. 2007. “Reformas educativas y rendimiento escolar. Reflexiones a partir de las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay”, en *Cuadernos del CLAEH* n° 93.
- Bloque Social. 2006. *La crisis educativa en Chile. Propuesta al Debate Ciudadano*.
- Brunner, José Joaquín. 2007. “Los principios en el Proyecto de Ley General de Educación: tres tests para probar su consistencia”. *Ponencia presentada al Seminario ¿Hacia una educación de calidad?*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 6 de mayo.
- Comisión Episcopal de Educación Católica – Conferencia Episcopal Argentina. 2006. *La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional*. Mimeo.
- Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Actas de sesiones. Disponible en www.debateeducativo.edu.uy
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. 2006. *Informe Final*.
- CTERA. 2006. *Aportes para el debate de una nueva ley de educación*. Mimeo.
- FENAPES. 2006. *Hacia una nueva Ley de Educación. Aportes a tener en cuenta en el proceso*. Mimeo.
- Gajardo, Marcela. 1999. *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una década*. Preal, Santiago de Chile.
- González, Juan, R. Cornejo y R. Sánchez. 2006. “Estamos dando clases: significados y perspectivas de la movilización nacional de estudiantes en Chile”. En www.observatorioeducacion.uchile.cl
- Ministerio de Educación y Cultura. 2005. *Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo*. MEC, Montevideo.
- Ministerio de Educación y Cultura. 2007. *Hacia una nueva Ley de Educación*. En <http://www.mec.gub.uy/educacion/ccordinadora/CCE5%20de%20junio.pdf>
- Fuentes de Prensa: Diarios el Mercurio (Chile), Clarín y La Nación (Argentina), El País y El Observador (Uruguay) y Semanarios Búsqueda y Brecha (Uruguay).