

Legislación, gobierno y regulación de los sistemas educativos

bajo gobiernos progresistas. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay (2003-2014)

Legislation, governance and regulation of educational systems under progressist governments.

The cases of Argentina, Brazil and Uruguay. 2003-2014

Ponencia presentada la V Congreso Nacional e Internacional de Estudios Comparados en Educación, organizado por la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) - Buenos Aires, 24 al 26 de junio de 2015

Nicolás Bentancur^{1 2}

Resumen

El artículo analiza las transformaciones en la legislación, gobierno y regulación de los sistemas educativos verificadas en Argentina, Brasil y Uruguay desde la llegada a los gobiernos nacionales de partidos políticos “progresistas”, a partir del año 2003. Se procura: a) relevar las transformaciones operadas en seis variables institucionales claves; b) determinar si luego de más de una década de gobiernos de ese signo se produjo un cambio sustantivo en los sistemas educativos de los respectivos países, elucidando particularmente si en relación al modelo de regulación impuesto en los años noventa esos cambios suponen su sustitución, reformulación o ajustes menores; y c) explorar las similitudes y diferencias en el direccionamiento y soluciones ensayadas en los tres países, con el propósito de discutir si ha surgido un paradigma con rasgos comunes que identifique a las políticas educativas del progresismo en la región.

Palabras claves: Política Educativa, Legislación Educativa, Argentina, Brasil, Uruguay

Key Words: Educational Policy, Educational Legislation, Argentina, Brazil, Uruguay

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es además Magíster en Ciencia Política y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay. Se desempeña como Profesor Agregado en régimen de dedicación total en ésta institución, e integra el sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. Es docente de grado y posgrado, dictando regularmente cursos sobre Políticas Públicas y Políticas Educativas en diversos programas. Sus trabajos de investigación se inscriben en las temáticas de las Políticas Públicas y de las Políticas Educativas, conjugando el estudio del caso nacional con el enfoque comparado, con especial referencia a los países de América Latina. Es autor de múltiples libros, capítulos y artículos sobre dichos tópicos. Actualmente, se desempeña como Director del Departamento de Ciencia Política y como Coordinador Académico de la Maestría en Ciencia Política, en la Universidad de la República de Uruguay

² Agradezco los comentarios realizados a una primera versión de este trabajo por las colegas Nalú Farenzena y Silvia Kravetz. Naturalmente, el contenido del texto es de mi exclusiva responsabilidad.

1. El rol político de la legislación de la enseñanza y la nueva regulación educativa en América Latina ³

1.1. Reforma legislativa y reforma educativa

Es evidente que los conceptos de “reforma de la legislación de la educación” y de “reforma” o “transformación educativa” no son equivalentes. Menos aún puede asumirse que de una modificación en la normativa del sistema derivará mecánicamente 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, objeto de análisis de esta indagación?

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 esa potencia de estructuración de las que estarían dotadas 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

³ En este numeral se retoman conceptos ya desarrollados en Bentancur (2013).

(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 Argentina, Brasil y Uruguay 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.

1.2. El antecedente: las reformas educativas de los años noventa

Para aquilatar debidamente la novedad de las políticas educativas de la última década –tal es nuestro objetivo- se requiere que previamente esboceemos la orientación de las políticas precedentes, para lo cual se requiere retrotraerse a los años noventa.

Se ha sostenido que una ola reformista con visos de uniformidad impactó sobre América Latina en esos años (Gajardo 1999), que en múltiples trabajos fue calificada como un avance del pensamiento neoliberal en la región, en instancias de globalización de las políticas y debilitamiento de los estados nacionales periféricos (Feldefeber 2006, Tiramonti 2001, Torres 2009). Desde una mirada politológica, se han relevado en esa generación de reformas varios atributos de destaque: a) el doble movimiento del cuerpo principal de las transformaciones: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas (marcos curriculares, sistemas de evaluación); por otro centrífugo, al descentralizar la administración, propiciar proyectos emanados de las escuelas y responsabilizar a los establecimientos educativos; b) los dos momentos del ciclo de las reformas: la primera, de características más estructurales (privatización, descentralización); el segundo, 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 (cuasimercados, incentivos, subvención de la demanda); y e) la rediscusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación (Bentancur 2008a).

Sin embargo, sus alcances y modos de implementación divergieron, a veces de manera significativa, en cada caso nacional (Bentancur 2008b). Esto también se constata entre los tres países de nuestro estudio, a pesar de que por hallarse por entonces gobernados por partidos de centro-derecha podía suponerse una mayor comunión en las políticas educativas aplicadas. En Argentina se desarrolló en la década del noventa un proceso que traspasó los establecimientos educativos del Estado Nacional a las provincias, modificó la estructura de los ciclos escolares y persistió en

una modalidad ya tradicional en ese país de aportes financieros públicos a los colegios privados. En Brasil, la Ley de Directrices y Bases del año 1996 introdujo algunos cambios a la estructura del sistema educativo, pero la pieza legal dominante de la época fue la Constitución de 1988, que contó con una participación amplia en su proceso de gestación y se adscribe al modelo del estado social de derecho, lo que distancia a las transformaciones educativas implementadas en Brasil por esos años de los libretos privatizadores y descentralizadores más radicales. Y en Uruguay, finalmente, las transformaciones educativas de los años noventa se separaron de otras reformas pro-mercado impulsadas por el mismo gobierno en otras arenas de políticas, conservando los patrones tradicionales en ese país de clara distinción en el tratamiento estatal de la educación pública y de la privada y la centralización de todas las competencias importantes.

Por tanto, los puntos de partida sobre los que se introducen las políticas de los años 2000 no son estrictamente iguales en los tres países, factor a tener en cuenta a la hora de su comparación.

1.3. La nueva normativa de la educación en América Latina

Los cambios recientes en la regulación de los sistemas educativos no son patrimonio exclusivo de los países de nuestro estudio. 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.

Hay por el momento escasas investigaciones disponibles sobre este impulso “normativizador” de la enseñanza en la región, en virtud de su novedad. 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, Brasil 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 en relación a quienes tuvieron a su cargo los Ejecutivos en la década anterior. Se trata de experiencias que forman parte de una tendencia política registrada desde comienzos del siglo XXI en varios países de América Latina, signada por el avènement de gobiernos progresistas, sea que se los categorice como socialistas democráticos (Boersner 2005), pos-neoliberales (Thwaites Rey 2009) o de nueva izquierda (Vila 2005). Con variantes -nada desdeñables- en los tres casos (Paramio 2008, Lanzaro 2008), las renovadas miradas ideológicas y programáticas, los nuevos equipos técnicos y las distintas coaliciones sociales de apoyo de estos gobiernos 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, Brasil y Uruguay han prolijado recientemente revisiones de dichas

reformas, involucrando en la discusión, con distintos formatos, a múltiples actores políticos y sociales.

Como colofón de ese proceso, entre los años 2006 y 2014 los tres países sancionaron 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 Brasil, si bien pervive la Constitución del año 1988 -que dedica varios artículos a la educación- y la Ley de Directrices y Bases del año 1996, bajo los gobiernos progresistas se aprobaron dos enmiendas constitucionales relativas a nuestro objeto (N° 53/2006 y 59/2009) y un nuevo Plan Nacional de Educación en el año 2014.
- 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 un lado, como arreglos institucionales que definen estructuras, recursos, actores y modalidades de funcionamiento asociados a la conducción del sector, y por otro, 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.

1.4. Las variables de análisis de la legislación educativa

Las normas que regulan la educación hacen referencia a una serie muy amplia de cometidos y objetos. A efectos de ceñir nuestro análisis a aquellas dimensiones que estimamos de mayor rédito para elucidar las principales orientaciones de las políticas educativas, hemos seleccionado seis variables, que son las siguientes:

- a. Delimitación del derecho a la educación y de los deberes del Estado con la educación. Comprende definiciones político programáticas, principios rectores, objetivos del sistema educativo, derechos y obligaciones del Estado y de los ciudadanos en la esfera educativa.
- b. Estructura del sistema educativo. Se refiere aquí a su organización en niveles de enseñanza y de administración.
- c. Distribución de competencias entre esferas y entidades gubernamentales, atendiendo al grado de descentralización de las mismas.
- d. Relaciones entre el sector público y el sector privado en la provisión y financiamiento de la educación. Se analizan el nivel de diferenciación público – privado y las modalidades de sostenimiento público de la oferta particular.
- e. Estatus de los centros educativos, enfocando en las competencias y prerrogativas con las que cuentan.
- f. Participación social en las políticas educativas. Esta última variable refiere al involucramiento de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del sector.

A continuación procedemos a describir las configuraciones y transformaciones institucionales de Argentina, Brasil y Uruguay en torno a dichas variables.

2. Argentina: expansión de derechos, regreso del Estado y pervivencias estructurales

2.1. Delimitación del derecho a la educación y de los deberes del Estado con la educación

Desde la reforma constitucional del año 1994, se halla vigente en Argentina una disposición (el inciso 19 del artículo 75, llamado “cláusula del desarrollo humano”) que determina que las leyes educativas deben respetar ciertos principios rectores: la responsabilidad indelegable del Estado en materia de educación; la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales; la participación de la familia y la sociedad; la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; la gratuidad y equidad del sistema educativo público estatal; y la autonomía y autarquía universitaria. Por su rango constitucional, entonces, estos se constituyen en principios básicos para la organización del sistema educativo argentino.

Por debajo de la Constitución, la educación en Argentina está regulada principalmente por la Ley de Educación Nacional N° 26.206, aprobada en el año 2006 durante la administración Kirchner (en adelante: LEN). Los aspectos dogmáticos de la norma se hallan en su capítulo I, donde se definen los “Principios, Derechos y Garantías” vinculados al derecho de enseñar y aprender, y en el capítulo II, que establece los fines y objetivos de la política educativa nacional. En su conjunto, implican una revalorización del significado público de la educación y de las responsabilidades estatales para su aseguramiento.

En el capítulo I se establece que “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (art.2). Luego se introducen pautas rectoras para las políticas educativas, al definirse a la educación como prioridad nacional y política de estado, al servicio de una serie de fines: la construcción de una sociedad justa, la soberanía e identidad nacional, la profundización de una ciudadanía democrática, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, y el desarrollo económico y social (art. 3). En el art. 4 se definen las instituciones responsables de la provisión del servicio educativo, que serán el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también otros valores que

deben orientar la prestación de ese servicio: educación integral, permanente y de calidad para todos/as, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, y previendo la participación de organizaciones sociales y familias.

Por su parte, el artículo 11 de la LEN precisa una amplia batería de fines y objetivos de la política educativa nacional. En general, refieren al aseguramiento de una educación de calidad, integral, y comprometida con valores éticos. Hay un marcado énfasis en la igualdad e inclusión educativa en términos de no discriminación de tipo alguno, pero también de lineamientos de políticas, tanto universales como focalizadas hacia los sectores más desfavorecidos. Se consagra la participación de docentes, estudiantes y familias en las instituciones educativas. Por último, la identidad nacional aparece como uno de los objetivos, pero basado en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales.

2.2. Estructura del sistema educativo

La LEN derogó la Ley Federal de Educación del año 1993, restableciendo la estructura académica organizada en niveles.⁴ La nueva norma amplía en un año el ciclo de escolaridad obligatoria, compuesto por los siguientes niveles:

- Educación Inicial, desde los 45 días a los 5 años. El nivel de 5 años pasó a ser obligatorio, contemplándose en la ley la progresiva universalización para los niños de 4 años.
- Educación Primaria de 6 o 7 años de duración según las provincias, obligatoria, conformada por dos ciclos. En la actualidad, conviven instituciones primarias con 6 y 7 años de duración según las jurisdicciones.
- Educación Secundaria de 5 o 6 años de duración según las distintas provincias, también de carácter obligatorio. Consta de un Ciclo Básico, común para todas las orientaciones y un Ciclo Orientado. Los alumnos que cursan en instituciones que ofrecen educación técnica, regulada por una ley específica (N° 26058/05) tienen que cursar un año calendario más que las otras modalidades.

⁴ La Ley del año 1993 había sustituido el ordenamiento tradicional de siete años de Primaria y cinco de Secundaria, por la “Educación General Básica”, de nueve años de duración a partir de los 6 años de edad, y la “Educación Polimodal”, con duración de tres años.

La Ley establece además, varias modalidades específicas. Entre ellas desataca la Educación Rural, que había desaparecido con las reformas de los años noventa.

2.3. Distribución de competencias entre esferas y entidades gubernamentales

Con respecto a la distribución de las responsabilidades en materia educativa, el texto de la LEN expresa que el Estado Nacional, los Estados provinciales y la Ciudad de Buenos Aires tienen la “responsabilidad indelegable” de proveer educación de calidad a todos los habitantes de la Nación y garantizar además el financiamiento educativo según lo establecido en una norma específica: la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075, que estableció un nivel de gasto educativo no menor al 6% del producto interno bruto. Asimismo la LEN establece que el Estado Nacional es el responsable de fijar los objetivos de la política educacional y controlar su cumplimiento.

En cuanto al gobierno y la administración del Sistema, la Ley señala que es responsabilidad concurrente del Poder Ejecutivo Nacional -a través del Ministerio de Educación de la Nación- y de los gobiernos de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. El organismo de concertación de las políticas, una suerte de interfase entre las autoridades nacionales y provinciales, es el Consejo Federal de Educación. Se trata de un organismo de naturaleza inter-jurisdiccional, que se haya integrado por el Ministro de Educación nacional y por sus pares provinciales⁵. Sus resoluciones son de cumplimiento obligatorio para todas las provincias (art. 113).

En referencia a su gestión, debe apuntarse que el sistema educativo argentino está descentralizado jurídica y normativamente. Las instituciones de nivel inicial, primario, medio y superior no universitario dependen desde el punto de vista administrativo y presupuestario del gobierno de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las instituciones de nivel inicial y primario fueron transferidas a las provincias durante la dictadura militar en el año 1977; las instituciones secundarias y terciarias pasaron a las jurisdicciones previa sanción de una ley específica (Ley 24049) a partir del año 1991, en el marco de un proceso de reforma del Estado. Esta distribución de funciones con base territorial no fue alterada en los últimos años. Por

tanto, al día de hoy las provincias y la Ciudad de Buenos Aires tienen a su cargo la prestación del servicio educativo, que implica sostener el pago a los agentes, el mantenimiento de la infraestructura y la provisión de los insumos que requiere la gestión del sistema. Además, son competentes para aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación, y de supervisar a las instituciones privadas (art. 121 de la LEN).

Por su parte, el Ministerio nacional cuenta con recursos técnicos, políticos y financieros para impulsar diversas iniciativas que deben materializar las provincias a través de planes, programas y proyectos. El rol de la Nación se ha reforzado también por la inclusión de la potestad ministerial de declarar el “estado de emergencia educativa”, que permite otorgar asistencia extraordinaria a la jurisdicción que lo requiera (especialmente por carencias presupuestales).

2.4. Relaciones entre el sector público y el sector privado en la provisión y financiamiento de la educación

En la LEN se especifica el tipo de instituciones que el Estado reconocerá y supervisarás: instituciones de gestión pública, de gestión privada -confesionales y no confesionales-, de gestión social y cooperativa (art. 13).

Al año 2013, la oferta privada atendía al 25% de los estudiantes de primaria y al 28% de los estudiantes de secundaria.⁶ Las instituciones del sector son mayoritariamente de orientación confesional católica, si bien en las últimas dos décadas se han multiplicado las escuelas laicas, que ofrecen perfiles y proyectos educativos propios.

Es una política de larga data en Argentina –desde el año 1947- que la mayor parte de los establecimientos privados reciban aportes de las respectivas jurisdicciones, destinados al pago de los salarios docentes. La nueva Ley no afecta esta tradición, pero innova al establecer pautas para la asignación de esos aportes financieros. Se determina que estará basada en “criterios objetivos de justicia social, teniendo en

⁶ Fuente: Ministerio de Educación – DINIECE, Anuario Estadístico de Educación 2013.

cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca” (art. 65).

2.5. Estatus y competencias de los centros educativos

El art. 123 de la LEN emplea la categoría de “institución educativa” para referir al estatus y competencias de los centros educativos, que por primera vez aparecen con un grado significativo de desarrollo en la normativa nacional.

El listado de competencias puede agruparse en varias categorías. Algunas refieren a la identidad y perfil del centro educativo: definición de su proyecto de centro, establecimiento de “adecuaciones curriculares” contextualizando los lineamientos nacionales y provinciales, desarrollar la autoevaluación, promover la investigación pedagógica. Otras atañen a la participación de los alumnos, los docentes y la comunidad en la vida de los centros. Se incluyen también competencias vinculadas a la convivencia, como la definición de su propio código y la promoción de prácticas de mediación. Por último, se enlistan también un conjunto de competencias que procuran la articulación de la escuela con otros centros educativos de la zona, con otras prestaciones sociales y con el medio.

En cuanto a su dirección, se establece que las instituciones educativas tendrán una “gestión democrática” a través de organismos colegiados que favorecerán la participación de docentes y estudiantes en el gobierno de la institución y en la decisión e implementación de su proyecto institucional (art. 124).

2.6. Participación social en las políticas educativas

La Ley del año 2006 identifica varios niveles en los que se inscriben distintas formas de participación institucionalizada de colectivos sociales, todos ellos insertos en la órbita del Consejo Federal de Educación.

En el seno de este organismo funcionan tres consejos consultivos que incorporan la participación de colectivos sociales: el Consejo de Políticas Educativas, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Actualización Curricular (art. 119 de la Ley).

El Consejo de Políticas Educativas tiene como misión analizar y proponer cuestiones prioritarias a ser consideradas en la elaboración de las políticas, que surjan de la implementación de la ley. Está integrado por representantes de la Academia Nacional de Educación, de las organizaciones gremiales docentes nacionales, de la educación privada, del Consejo de Universidades y de organizaciones sociales vinculadas con la educación.

El Consejo Económico y Social tiene como objeto las relaciones entre la educación y el mundo del trabajo y la producción. Está integrado por representantes de organizaciones empresariales, de trabajadores, de organizaciones no gubernamentales y de organizaciones socio-productivas nacionales.

Por último, el Consejo de Actualización Curricular tiene como competencia la proposición de innovaciones en los contenidos curriculares comunes. Está conformado por personalidades de la cultura, la ciencia, la técnica y el mundo del trabajo y de la producción, que son designadas por el Ministro de Educación en acuerdo con el Consejo Federal de Educación.

En cuanto a la participación en la base del sistema –y como ya expresáramos antes– el art. 124 de la LEN estatuye la participación de docentes y estudiantes en la gestión de los centros educativos y en la definición e implementación de su proyecto institucional. La participación de los docentes en estos proyectos es además legislada como un derecho de los mismos (art. 67 d).

3. Brasil: continuidad legal y enmiendas constitucionales

3.1. Delimitaciones del derecho a la educación y de los deberes del Estado con la educación

Brasil cuenta con una normativa educativa relativamente extensa en la Constitución vigente desde el año 1988. En buena medida, la Carta anticipa definiciones y desarrollos propios de un enfoque de derechos, que se desarrollarían años más tarde en otras piezas legales.

La Constitución categoriza a la educación como un “derecho social” (art. 6). En otro artículo se la califica como “derecho de todos y deber del Estado y de la familia”, cuyos objetivos serán el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y a su cualificación para el trabajo (art. 205). En la misma norma se define al acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita como un “derecho público subjetivo” (art. 208).

También en la Constitución se definen los principios que regirán la enseñanza (art. 206): igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela, libertad de aprendizaje y de enseñanza, pluralismo y coexistencia de instituciones públicas y privadas, gratuidad de la enseñanza oficial, carrera docente, gestión democrática y garantía de calidad de la enseñanza impartida.

Posteriormente, la Ley de Bases y Directrices de la Educación Nacional N° 9.394/96 (en adelante: LDB) reprodujo en lo esencial estos principios, incorporando también el respeto a la libertad y cultivo de la tolerancia, la vinculación entre educación, trabajo y prácticas sociales y la valoración de la experiencia extraescolar (art.3).

Este catálogo de derechos se complementa en el art. 208 del Constitución, que enuncia las responsabilidades del Estado con la educación. En términos de acceso y oferta pública, se impone la atención en guarderías y centros preescolares a los niños de cero a seis años de edad y la obligatoriedad de la enseñanza fundamental, incluyendo programas suplementarios de corte asistencial. Esta obligatoriedad se extendería progresivamente a la enseñanza media. En cuanto al acceso a los niveles superiores, se los condiciona a “la capacidad de cada uno”. Se dispone también la atención educacional especial para los portadores de deficiencias, y la oferta de enseñanza nocturna regular, adecuada a las condiciones del educando.

La Constitución brasileña va más allá de su carácter programático cuando define responsabilidades específicas de los funcionarios públicos. En el mismo art. 208, establece la responsabilidad “de la autoridad competente” por el no ofrecimiento de enseñanza obligatoria por el Poder Público, o por su oferta irregular (n°2). Asimismo, las obligaciones financieras de los distintos niveles de gobierno (la Unión, los Estados, los Municipios) se concretan en disposiciones que les obligan a destinar un determinado

porcentaje de los ingresos provenientes de impuestos a la subvención de la enseñanza (art. 212).⁷

3.2. Estructura del sistema educativo

En la estructura de la educación brasileña hay dos niveles: Educación Básica y Educación Superior. La Educación Básica fue introducida por la LDB, con las siguientes finalidades: “[...] desarrollar al educando, asegurándole una formación básica indispensable para el ejercicio de la ciudadanía y dotarlo de los medios para progresar en el trabajo y en estudios posteriores” (art. 22).

La Educación Básica está compuesta por tres “etapas”: Educación Infantil, Enseñanza Fundamental y Enseñanza Media. A partir de la Enmienda Constitucional N° 59 del año 2009 toda la educación básica tiene carácter obligatorio, comprendiendo a estudiantes de entre 4 y 17 años de edad.

La Educación Infantil se destina a los niños de cero a cinco años de edad, y comprende guardería (0 a 3 años) y preescolar (4 y 5 años).

La Enseñanza Fundamental atiende a estudiantes desde los 6 a los 14 años. Su denominación le fue dada por la Constitución Federal de 1988, y equivale a la precedente “Enseñanza de Primer Grado”. Desde ese año y hasta la aprobación de la ya citada enmienda constitucional del año 2009, fue la única etapa de carácter obligatorio. A su vez, la enseñanza fundamental pasó de ocho a nueve años de duración a partir del año 2006 (Ley 11.274).

La Enseñanza Media, por su parte, debe tener como mínimo tres años de duración. Conforme a la actual LDB propiciará la formación general, por lo cual se le acostumbra llamar “Enseñanza Media / Formación General”, en tanto no ofrece habilitación profesional. No obstante, actualmente es posible que esta oferta se articule con la Enseñanza Técnica o con la Formación para la Docencia. La LDB prevé tres modalidades de articulación entre la Enseñanza Técnica y la Media, denominadas “Integrada”, “Concomitante” y “Subsecuente”.

⁷ Los aspectos financieros se detallan en otro documento.

Además de estas modalidades, puede identificarse otras dos formas de inserción de la Educación Profesional en la Educación Básica: la Formación Inicial y Permanente de Trabajadores, y la Preparación Básica para el Trabajo. Existen además modalidades de Educación Básica diferenciadas, como la Educación de Jóvenes y Adultos, la Educación Especial y la Educación Indígena.

3.3. Distribución de competencias entre esferas y entidades gubernamentales

La Constitución de 1988 establece tres esferas de gobierno autónomas, con responsabilidades educativas: la Unión (el Estado Federal), los Estados, y el Distrito Federal y los Municipios, preceptuando un régimen de colaboración para la organización del sistema educativo (art. 211).

La principal división de funciones entre estas esferas está dada por el hecho de que la Unión organizará y financiará el sistema federal de enseñanza, y se limitará a prestar asistencia técnica y financiera a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios para el desarrollo de sus propios sistemas.

También compete a la Unión, de manera privativa, establecer por vía legal las directrices y bases de la educación nacional, en tanto la legislación educativa es una competencia concurrente de la Unión y los Estados. Se prevé en la Constitución, asimismo, la aprobación legal de planes nacionales de educación decenales, para articular los distintos niveles de la enseñanza e integrar las intervenciones de los distintos actores públicos. La LDB precisó posteriormente que el Plan sería elaborado por la Unión, en colaboración con los Estados y los Municipios.

En el diseño institucional del gobierno de la educación brasileña cumple una función estratégica el Consejo Nacional de Educación, organismo que elabora las directrices curriculares y acompaña el planeamiento y evaluación de todos los sistemas, además de ejercer funciones eminentemente regulatorias sobre el sistema federal de enseñanza.

En virtud de la estructura federal del país, los Estados y Municipios tienen autonomía para la organización de sus sistemas de enseñanza, incluyendo su reglamentación legal. Los órganos que rigen los sistemas estatales son los Consejos de Educación, existiendo también Consejos Municipales. Los Estados tienen a su cargo la Enseñanza Fundamental y la Enseñanza Media. Por su parte, a los Municipios corresponde el sostenimiento de los programas de educación preescolar y de enseñanza básica, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado al que pertenecen.

Si bien esta distribución de competencias no se alteró sustancialmente en la última década, sí se ha verificado cierta ampliación de las responsabilidades del Estado Federal. En virtud de lo dispuesto por las Enmiendas Constitucionales N° 53/2006 y N° 59/2009, se extendió a toda la Enseñanza Básica un fondo federal de financiamiento y desarrollo que previamente atendía sólo a la Enseñanza Fundamental (FUNDEB, antes denominado FUNDEF), y se estableció la necesidad de fijar formas de colaboración entre la Unión, los Estados y los Municipios para asegurar la universalización de la enseñanza obligatoria (acotada previamente a Estados y Municipios) (Farenzena y Luce 2013). Asimismo, el Plan Nacional de Educación aprobado en el año 2014 contempló la promoción de “acciones integradas” para el conjunto del sistema educativo, además de fijar metas de inversión pública en educación en relación al producto nacional.

3.4. Relaciones entre el sector público y el sector privado en la provisión y financiamiento de la educación

En Brasil, aproximadamente el 15% de los estudiantes cursa la Enseñanza Básica en establecimientos privados. La relación entre el Estado y la enseñanza privada está determinada en este país por dos normas constitucionales. En una de ellas (art. 209) se establece la libertad de la enseñanza de iniciativa privada, siempre y cuando se cumplan las normas generales de la educación nacional y sean autorizadas y sometidas a evaluación de calidad por las autoridades públicas.

También se regulan en el art. 213 de la Constitución brasileña las condiciones y modalidades del financiamiento público de escuelas comunitarias, confesionales y

filantrópicas. Estas instituciones no podrán tener fines de lucro y deberán aplicar sus excedentes financieros a la educación. En caso de cese de actividades, su patrimonio tendrá que estar destinado a otra escuela de la misma naturaleza. El mismo artículo autoriza (no obliga) a estas instituciones a destinar los recursos públicos a becas de estudio para los estudiantes con recursos insuficientes, en el caso de que faltasen plazas y cursos regulares en la red pública de la localidad de residencia del educando.

El advenimiento del Partido de los Trabajadores al gobierno no alteró estas pautas tradicionales de subvenciones públicas al sector privado. En cierto rubros incluso las amplió. Tal es el caso del Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que incluye a establecimientos privados de Educación Básica correspondientes a Educación Especial y a Educación Infantil que cuentan con convenios con el poder público. La asignación de fondos a estas instituciones se ha supeditado al cumplimiento de una serie de exigencias, entre ellas la concesión de cupos gratuitos. En el mismo sentido, también fue ampliado el financiamiento público a la enseñanza técnica de gestión privada, por medio del Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC) constituido por la Ley 12.513 de 2011.

3.5. Estatus y competencias de los centros educativos

La LDB establece que las unidades escolares públicas de educación básica contarán con grados progresivos de autonomía pedagógica y administrativa y de gestión financiera, dentro de la normativa general del derecho financiero público (art. 15).

Asimismo, en su art. 12 establece un conjunto de competencias específicas de los establecimientos educativos. Con similitudes con la experiencia argentina, unas refieren a la identidad y perfil del centro educativo (elaboración de un proyecto pedagógico), y otras a la participación de la comunidad escolar y la vinculación con el medio. También se las vincula con la gestión del establecimiento (administración del personal y de los medios materiales) y con ciertos objetivos educativos, como la asistencia regular de los alumnos, el cumplimiento del calendario escolar y el apoyo a los estudiantes de menor rendimiento.

En el período “progresista” no se sancionaron normas que modificaran en un grado significativo ese esquema. No obstante, cabe citar que sobre el final del período en estudio (año 2014) se aprobó el Plan Nacional de Educación 2010-2020, que propone promover la autonomía financiera de las escuelas mediante el traspaso directo de recursos según “criterios objetivos”. Esos recursos estarían destinados a solventar gastos menores de mantenimiento y al cumplimiento de sus propuestas pedagógicas. Asimismo, el Plan indica que los sistemas de enseñanza deberán dictar normas y directivas generales de carácter flexible y que reduzcan la burocracia, estimulando la iniciativa y la acción innovadora de las instituciones escolares.

3.6. Participación social en las políticas educativas

Como se consignó más arriba, la Constitución brasileña incluyó a la gestión democrática de la enseñanza pública entre los principios rectores de la educación (art. 206 VI).

La LDB de 1996 explicitó, en su art. 14, dos características necesarias de esa gestión democrática, que se aplica a la base del sistema: participación de los docentes en la elaboración del proyecto pedagógico del establecimiento, y participación de las comunidades escolar y local en consejos escolares.

Más recientemente, se dispusieron Consejos con funciones de contralor social en ciertos programas (FUNDEF, alimentación escolar), y desde 2010 se incorporó al denominado “Fórum Nacional de Educación” en procesos de políticas educativas enmarcadas en los Planes Nacionales de Educación.

4. Uruguay: ampliación de derechos, autonomía y participación social en un esquema centralizado tradicional

4.1. Delimitaciones del derecho a la educación y de los deberes del Estado con la educación

En el año 2008, durante el primer gobierno nacional del partido Frente Amplio, se aprobó la Ley General de Educación N° 18.437 (en adelante: LGE).

Las normas programáticas de la nueva ley conforman su primer Título, denominado “Definiciones, fines y orientaciones generales de la educación”. Este Título está organizado en tres capítulos, el primero de los cuales no ostenta denominación; los dos restantes son llamados “De los principios de la educación” y “Política Educativa Nacional”. En ellos se manifiestan la concepción sobre el derecho a la educación que inspira a esta Ley. Este marco programático está complementado por las previsiones del Capítulo IX, “Derechos y deberes de los educandos y de madres, padres o responsables”.

La LGE categoriza a la educación como un derecho humano fundamental (arts.1 y 4), 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, informando a las propuestas, programas y acciones educativas y a la actuación profesional de los educadores. Los titulares de este derecho son los educandos, por lo que los educadores deben formular los objetivos, propuestas y contenidos educativos en función de ellos (art. 5). En el diseño curricular, la educación en derechos humanos se consagra como la primera de las “líneas transversales” que informarán a todas las modalidades de la educación (art. 40 1º).⁸ Más específicamente, los alumnos tienen derecho a recibir una educación de calidad, recibir apoyos educativos específicos, agremiarse, participar y emitir opinión sobre la enseñanza recibida (art. 72). A su vez, a sus madres, padres o responsables se les reconoce el derecho a que sus hijos o representados puedan concurrir y recibir clase regularmente “en el centro educativo que le corresponda”, participar en los ámbitos que se establecen y recibir las evaluaciones de los menores a su cargo (art. 75).

Los “principios” consagrados en la norma pueden considerarse como emanaciones del referido derecho. Se establecen como tales: la universalidad, la obligatoriedad de la enseñanza, la diversidad e inclusión educativa, la participación, la libertad de enseñanza y libertad de cátedra. A estos principios generales se les suman otros para la educación

⁸ Las “líneas transversales” son una de las novedades introducidas por la Ley, como componentes de estructuración e integración curricular de los diferentes niveles de la enseñanza. El art. 40 cita entre ellos, además, a la educación ambiental, artística, científica, lingüística, la educación a través del trabajo, la educación para la salud, la educación sexual, la educación física, la recreación y el deporte.

pública estatal: la gratuidad, la laicidad, la igualdad de oportunidades o equidad, y el financiamiento necesario.

Asimismo, la Ley califica a la educación como un bien público y social. Su finalidad es el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas, sin discriminación (art. 2). Al referirse a la cooperación internacional, se establece a texto expreso que la política educativa nacional promoverá la concepción de la educación como un bien público, por lo que no se suscribirán compromisos que supongan considerar a la educación como un servicio lucrativo o alienten su mercantilización (art. 14).

También en la esfera programática, se consigna que la política educativa nacional se dirigirá a promover valores superiores (justicia, solidaridad, libertad, democracia, etc.), procurará un desarrollo integral de las personas que contemple los diferentes contextos, necesidades e intereses, formará personas dotadas de valores sociales positivos, propenderá al desarrollo de la identidad nacional en una perspectiva plural, promoverá la cultura de la paz, fomentará las diferentes formas de expresión, estimulará la creatividad y la innovación artística, científica y tecnológica, e integrará al trabajo como componente fundamental del proceso educativo (art. 13).

4.2. Estructura del sistema educativo

La estructura del sistema educativo uruguayo no experimentó cambios significativos en la década de gobiernos progresistas. Continúa estando organizado en los siguientes niveles: Educación Preescolar, Educación Primaria, Educación Media, y Educación Terciaria o Superior .

La Educación Preescolar o inicial atiende a la población infantil comprendida entre los 3 a 5 años inclusive, y tiene el carácter de obligatoria para los niños de 5 años de edad.

La Educación Primaria tiene una duración de 6 años, y atiende a la población de 6 a 11 años. Es de carácter gratuita y obligatoria.

La Educación Media también tiene una duración de 6 años, y atiende a jóvenes de 12 a 17 años. Está conformada por dos ciclos:

- a) Ciclo Básico, de 3 años: atiende a la población estudiantil egresada del ciclo de primaria, es común a todas las orientaciones y tiene carácter obligatorio. El Ciclo Básico es común para todos los estudiantes, pero con algunas diferencias según se curse en liceos o institutos de enseñanza secundaria, o en escuelas técnicas de enseñanza técnico-profesional.
- b) Segundo Ciclo, de 3 años. También obligatorio desde la sanción de la LGE en el año 2008. Se estructura en dos opciones: Bachillerato Diversificado y Educación Técnica.

4.3. Distribución de competencias entre esferas y entidades gubernamentales

La norma de jerarquía superior relativa al gobierno de la educación es la Constitución Nacional vigente desde 1967. Esta establece sólo dos elementos de organización institucional: que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma –no precisada- de coordinación de la educación; el resto de la organización se confía a la ley. Esta es una configuración distintiva del sistema uruguayo: la autonomía de esos Consejos supone que no están sometidos a ninguna forma de supervisión jerárquica de las autoridades. Los resortes efectivos de poder de los gobiernos sobre la arena educativa se reducen a tres: a) la designación de los jefes máximos de ese ente autónomo; b) la aprobación por parte del Poder Legislativo de sus presupuestos; y c) la determinación por vía legislativa de la forma de designación de los miembros de los Consejos de Educación, sus cometidos y atribuciones.

Existen tres organismos públicos principales con atribuciones de gobierno en la educación no universitaria: la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública (CCSNEP) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Los tres tienen competencias sobre la totalidad del territorio nacional.

La primera es uno de los Consejos previstos por la Constitución, siendo creada en 1985 por la Ley de Emergencia de la Educación (Nº 15.739). De conformidad con la previsión constitucional, a la ANEP se la concibió con naturaleza de ente autónomo, y

de acuerdo a la normativa es indudablemente la institución educativa de mayores y más amplias competencias. A su vez, constituye el organismo más complejo: se compone de un Consejo Directivo Central (CODICEN) con competencias generales de gobierno, y de tres Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) dotados para la administración de los subsistemas. A partir de la aprobación de la LGE en el año 2008 se modifica sustancialmente la integración de sus órganos directivos, por cuanto varios de sus miembros son ahora electos por el cuerpo docente.

Por su parte, la CCSNEP, de ocho miembros, representa y articula a los principales organismos del subsistema (ANEP, Universidad de la República, y MEC). Detenta cometidos y atribuciones que, en los papeles, aparecen como de importancia (la planificación de la educación pública y la promoción de los principios, fines y orientaciones generales de la Ley de Educación). En la práctica, el efectivo cumplimiento de esos cometidos está severamente limitado por la autonomía de la ANEP y de la Universidad de la República.

La Ley del año 2008 introdujo algunas novedades menores en la línea de la descentralización. En la dimensión territorial se destaca la creación de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación, integradas por representantes de cada gobierno departamental, la Universidad estatal y varios Consejos e Institutos de ANEP. Si bien sus atribuciones no son sustantivas y no afectan la histórica matriz centralista del sistema educativo uruguayo, por la vía de la coordinación, el asesoramiento y la consulta a los centros educativos suponen una primera experiencia nacional de adaptación de planes y programas y de obras de infraestructura a los intereses y problemáticas locales.

Finalmente, el MEC no constituye estrictamente, según las previsiones de la Ley (art. 51) y de la propia Constitución Nacional, un órgano de gobierno del sistema educativo. Sin embargo, la responsabilidad política de su titular frente al parlamento, sus facultades propositivas, su rol en el relacionamiento internacional e incluso algunos cometidos genéricos que le asigna la Ley lo sitúan -al menos potencialmente- como otro protagonista en el escenario de las políticas educativas nacionales.

En un primer diagnóstico, por tanto, la organización del sistema de gobierno de la educación en Uruguay puede ser caracterizada como fragmentada –aunque jerarquizada-, centralizada funcional y territorialmente, de hegemonía estatal y estatus autonómico (Bentancur 2008a:232). La LGE moderó algunas de estas características, pero sin afectar su esencia.

4.4. Relaciones entre el sector público y el sector privado en la provisión y financiamiento de la educación

La oferta pública nacional cubre la mayor parte de la matrícula educativa nacional. La enseñanza privada, por su parte, atiende al 16,6% de los estudiantes de educación primaria, y al 12,8% de estudiantes de la educación media. En cambio, y por razones históricas, la participación privada es mucho más significativa en la atención a la primera infancia y en la educación inicial.

Históricamente, la educación privada uruguaya no recibió ninguna partida del erario público para financiar sus actividades, legado que se mantuvo en la década pasada. La única contribución estatal es la exoneración de impuestos nacionales y municipales a sus actividades.

Sin embargo, durante el gobierno del Frente Amplio se aprobó un mecanismo de exoneración impositiva para las donaciones de empresas a entidades de enseñanza, de manera de incentivar estas prácticas. En una primera instancia, las limitadas colaboraciones empresariales se limitaban a la conservación de edificios escolares, o a la donación de material de estudio. Pero en los últimos años, esas exoneraciones fiscales han posibilitado el compromiso de algunas empresas con el financiamiento de proyectos educativos confesionales o laicos en barrios marginales de la capital del país, proponiéndose estas experiencias como un prototipo de lo que podría ser un modelo de educativo de establecimientos de gestión privada en caso de que contaren con financiamiento público. En los hechos, el financiamiento de estos proyectos recae parcialmente en el fisco, por la vía de la renuncia impositiva.

4.5. Estatus y competencias de los centros educativos

La LGE reconoce a los centros educativos como ámbitos institucionales con competencias y recursos propios, y no sólo como meros implementadores de políticas definidas por la cúpula del sistema. Si bien esas competencias no se establecen taxativamente, la ley refiere en su art. 41 a su fortalecimiento pedagógico, de recursos docentes y no docentes y financieros. Los fondos presupuestales a asignar se destinarán al mantenimiento del local, a la realización de actividades académicas y proyectos de extensión. Aunque no altera el patrón centralista de la gestión del sistema, esta innovación significa un paso acotado pero significativo hacia cierto nivel de autonomía de gestión de las escuelas y liceos, de escasos antecedentes en la organización de la enseñanza uruguaya.

4.6. Participación social en las políticas educativas

Como se señaló más arriba, la participación de los educandos, familias, docentes y de la sociedad en general es consignada a texto expreso en la LGE como uno de los principios básicos de la educación pública. En consonancia con esta norma programática, son múltiples los espacios de participación social incorporados en la Ley, insertados en distintos niveles del sistema y transitando mayoritariamente por los andariveles del asesoramiento y de la consulta.

Así, se institucionaliza un Congreso Nacional de Educación, en carácter de instancia de debate; se instituye la Comisión Nacional de Educación (COMINE), de conformación amplísima con representantes públicos y privados, como ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas; y se incorporan a la estructura de los Consejos desconcentrados Comisiones Consultivas de funcionarios, padres y estudiantes, ampliadas a representantes de empresarios y trabajadores en la enseñanza técnica. Merece una mención específica el reconocimiento de la actuación de las Asambleas Técnico-Docentes tanto en la cúpula (Consejos) como en la base (Centros Educativos) del sistema, con derecho de iniciativa y función consultiva, que resulta preceptiva para la aprobación de planes y programas de estudio.

En el nivel de los centros educativos se instituyen Consejos de Participación, integrados por estudiantes, docentes, padres y madres y representantes de la comunidad; en la rama media al menos la tercera parte serán representantes estudiantiles. Estos Consejos tienen dos tipos de competencias: a) propositiva y consultiva, con la Dirección del centro educativo como destinataria y referidas a cuestiones tales como el proyecto educativo particular, el funcionamiento del centro, la celebración de convenios con otras instituciones, la realización de obras, la obtención y empleo de recursos y la realización de actividades sociales y culturales; y b) de fiscalización y seguimiento, comprendiendo la solicitud y recepción de informes, la formulación de propuestas, la convocatoria a autoridades del centro, y la participación en los procesos de autoevaluación. Funcionarán al menos tres veces al año.

En término de sujetos individuales, entre los derechos de los alumnos figura el de agremiarse, participar y emitir opinión sobre la enseñanza recibida (art. 72). A sus padres se les reconoce el derecho de participar en las actividades de los centros educativos, y de elegir sus representantes en los Consejos de Participación y en las Comisiones Consultivas (art. 75).

5. Una mirada comparada a los cambios en la legislación de la enseñanza de los tres países

5.1. Ejes de políticas y valores de las transformaciones educativas

¿Cuál es la relación entre las políticas que acabamos de enlistar, implementadas durante los gobiernos progresistas en los tres países, con las políticas que las precedieron en los años noventa? ¿En qué medida constituyen innovaciones de importancia, y eventualmente la puesta en práctica de un esquema alternativo al hasta entonces imperante para la regulación de los sistemas educativos?

Para ensayar respuestas a esas interrogantes procuraremos categorizar la orientación e intensidad de las transformaciones verificadas en Argentina, Brasil y Uruguay en las seis variables de políticas seleccionadas. Para ello, haremos uso de escalas de medición para ordenar los datos recabados, aplicando los valores siguientes:

- a. Delimitación del derecho a la educación y de los deberes del Estado con la educación: expansión / retracción.
- b. Estructura del sistema educativo: transformación / permanencia.
- c. Distribución de competencias entre esferas y entidades gubernamentales (dimensiones territorial y funcional): centralización / descentralización.
- d. Relaciones entre el sector público y el sector privado en la provisión y financiamiento de la educación: expansión / retracción.
- e. Estatus de los centros educativos (competencias y prerrogativas): expansión / retracción.
- f. Participación social en las políticas educativas: expansión / retracción.

Algunas precisiones de naturaleza operativa:

- a) cuando no se hayan registrado innovaciones de significación en un eje de un país determinado, se registrará como valor “permanencia”;
- b) en todos los casos, se determinará el valor de las variables atendiendo a las tendencias derivadas de las normativas del período en estudio, y no a las características predominantes del sistema. Se trata de valores relativos, asignados en relación al punto de partida de las políticas preexistentes;
- c) por último, sólo se considerará que se verificó una “retracción”, “expansión”, etc., en los casos en que los cambios introducidos hayan tenido cierto grado de importancia.

**Cuadro 1. Tendencias en la regulación de los sistemas educativos
de Argentina, Uruguay y Brasil**

	Derecho a la educación y deberes del Estado	Estructura del sistema	Distribución de competencias	Financiamiento del sector privado	Competencias de los Centros educativos	Participación social
Argentina	expansión	transformación	centralización	permanencia	expansión	expansión
Brasil	expansión	permanencia	centralización	expansión	permanencia	expansión
Uruguay	expansión	permanencia	permanencia	expansión	expansión	expansión

Fuente: elaboración propia, con base en los numerales 2, 3 y 4 de este texto

5.2. Tendencias de cambio en la regulación de los sistemas educativos

De los relatos nacionales y el cuadro comparativo presentado surge, en primer lugar, una tendencia consistente a la ampliación de las competencias estatales en materia educativa, que se verifica en los tres países. Esta “re-estatalización” de atribuciones aparece como alternativa frente a otras dos dinámicas preexistentes: la mercantilización de la educación, por un lado, y la descarga de responsabilidades en unidades territoriales sub-nacionales, por otro.

En su primera versión, el avance del estado sobre el mercado como regulador de la prestación de los servicios educativos se sustenta sobre el afianzamiento de un nuevo “concepto estelar”. Dos décadas atrás Braslavsky (1997) denominó así a los principios y objetivos rectores que marcan el rumbo de la política educativa, definiéndolos como aquellos que aparecen como componentes necesarios de los discursos. En esta nueva etapa, el “derecho a la educación” ha adquirido ese estatus. Y en la medida en que se lo categoriza como un derecho humano fundamental, crecen de manera correlativa las

responsabilidades que las legislaciones hacen recaer sobre los estados para asegurar su efectivo ejercicio.

Una segunda versión de la ampliación de los deberes estatales implica la asignación de renovadas responsabilidades a los estados y gobiernos nacionales, algunas de las cuales habían sido antes transferidas o delegadas a estados integrantes de federaciones, provincias o municipios. Sin embargo, ni en Argentina ni en Brasil esta nueva tendencia ha supuesto una re-centralización de competencias, ni la derogación de las transferencias implementadas en la década del noventa. Más bien, los gobiernos nacionales han ampliado su accionar pero más como “directores” que como “prestadores” del servicio, como responsables en última instancia del sistema, de sus resultados y financiamiento, y no como implementadores directos de las políticas. Este movimiento se distancia de las formas directas de intervención que fueron características del estado de bienestar reinante hasta los años setenta, y más bien se acompaña con las nuevas corrientes de la administración pública -tales como el Nuevo Gerenciamiento Público- que insiste en que los estados “deben tomar el timón pero no los remos” en las distintas arenas de políticas (Osborne y Gaebler 1992).

Otro elemento a destacar en la tendencia a la expansión de los ciclos obligatorios. Si bien no suponen una reforma en la estructura formal de los mismos, en los tres países se ha ampliado en la última década el número de años de cursado obligatorio, fenómeno que también puede asociarse a la referida instalación del derecho a la educación como principio rector.

En lo relativo al financiamiento con fondos públicos de la enseñanza impartida por prestadores privados, puede llamar la atención cierta inclinación a la ampliación de esta política, en vista de la impronta predominantemente estatista de estos gobiernos. El financiamiento a privados se mantiene en países como Argentina, en el que tiene una larga tradición –y por tanto podría juzgarse improbable su revocación-, pero además se expande con modalidades novedosas en Brasil y Uruguay. Por cierto, en ninguno de los países se alteran los patrones históricos dominantes, ni se ensayan soluciones mercantilistas como la chilena. Aún así, estos cambios marginales permiten preguntarse si no se está asistiendo a una forma de privatización residual, que contribuye a integrar la prestación estatal del servicio con aportes privados complementados desde el estado.

También debe anotarse la propensión a ampliar los cometidos y competencias de los centros educativos. En ninguno de los tres países ese empoderamiento conlleva la transferencia de las competencias más sensibles, como es el caso de las definiciones curriculares. Más bien, su nuevo protagonismo se asocia con la definición de proyectos educativos propios limitados al perfilamiento de las orientaciones comunes, a la convivencia y relacionamiento con el medio, o a la administración de algunos recursos para su operativa regular. Por ende tampoco en este eje se asiste a un cambio sistémico, sino a novedades que parecen avanzar en una dirección determinada.

Por último, es notoria la expansión de los espacios de participación social en el proceso educativo prohiado por la legislación más reciente de los tres países. En algunos casos la participación es de carácter consultivo, en otros se reconoce la facultad de iniciativa para ciertas políticas, o se le atribuye competencias de contralor y fiscalización. Tampoco es uniforme el nivel en que se practica esa apertura a la sociedad civil: desde la cúpula hasta la base del sistema, según los casos. Pero todas estas manifestaciones abonan una tendencia de apertura a la participación de individuos y colectivos sociales, en una instancia históricamente hegemónica por gobernantes, cuadros burocráticos y funcionarios.

5.3. Ponderando las transformaciones: ¿hacia un modelo alternativo de regulación de los sistemas educativos?

Del análisis precedente surge que los tres países han ensayado, con mayor o menor amplitud, cambios institucionales durante los gobiernos progresistas; y que esos cambios alumbran algunas regularidades de significación como las destacadas.

Sin embargo, el analista debe resistirse a asumir mecánicamente que el cambio en algunas tendencias supone una sustitución modélica. Si se repara en la intensidad e impacto de esos cambios, difícilmente pueda argumentarse que las políticas de la última década han supuesto: a) una redefinición de los patrones históricos de la regulación de los sistemas educativos de cada uno de los tres países; ni b) un operativo reformista de igual amplitud y ortodoxia que el implementado en los años noventa. En efecto: si se pone en relación estos cambios con las tendencias de larga duración, es evidente que luego de la década progresista cada uno de los sistemas es todavía plenamente reconocible en sus patrones y características fundamentales. Y con respecto a las transformaciones de finales del siglo XX, se trata más bien de readaptaciones o re-

direccionamientos que de clausuras. El tópico de la distribución de competencias entre gobiernos nacionales y entidades territoriales es un buen ejemplo de esto: no se restauran las configuraciones más centralistas, sino que se arbitran mecanismos para un mayor protagonismo del centro en la coordinación de las tareas de la periferia. La tónica es similar en la gestión del eje público – privado, o en la propia estructura de los ciclos educativos reformados previamente. En las líneas de empoderamiento de los centros de enseñanza puede advertirse una continuidad con políticas ya ensayadas en los noventa, aunque ahora se inscriban en una lógica política más preocupada por la participación que por la individualización.

Parece existir, entonces, una fuerte “dependencia del rumbo”, tal como la definiéramos más arriba: los legados de políticas han limitado el grado de novedad de la etapa progresista. En algunos casos, inclusive, las normas que originan esos legados son de rango constitucional, lo que hace aún más improbable su sustitución. Estas continuidades se advierten especialmente en líneas de políticas vinculadas a estructuras e instrumentos. En cambio, las novedades son mayores en otras dimensiones: la programática, comprendiendo la enunciación de fines, derechos y garantía derivados del enfoque de la educación como derecho, y la procedimental, plasmada en la apertura parcial del proceso decisorio de las políticas educativas a un mayor número de actores sociales.

Obviamente, los aspectos de regulación del gobierno y la estructura del sistema educativo no agotan el listado de las políticas que corresponde relevar para evaluar en su conjunto a un movimiento de reforma. Existen otros aspectos de gran trascendencia que merecen análisis, tales como las políticas de equidad, o la evolución del financiamiento público.

Con esa salvaguarda, y limitándonos entonces a los aspectos institucionales, puede afirmarse que el progresismo de la región tuvo una visión más clara del horizonte de valores que debería guiar la educación y de las estrategias procedimentales para la legitimación de las políticas educativas, que de las herramientas institucionales e instrumentos específicos para llevarlas a cabo, tal vez por carencia de paradigmas de mediano alcance que orientaran esta otra faena. Esta es una hipótesis que puede contribuir a explicar tanto innovaciones y continuidades en las políticas del período,

como su menor potencial de reconfiguración del sistema en relación a sus antecedentes de los años noventa.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

Bentancur, Nicolás (2008a). “La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)”. *Revista Debates* (2-2): 272-298.

Bentancur, Nicolás (2008b). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Montevideo: UDELAR – Banda Oriental.

Bentancur, Nicolás (2013). “Gobernanza y diseño institucional: marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay)”. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* (9-1).

Boersner, Demetrio (2005). “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”. *Nueva Sociedad* (197):100-113.

Braslavsky, Cecilia (1997). “Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas”, en Graciela Frigerio, Margarita Poggi y Mario Giannoni (comp.), *Políticas, instituciones y actores en educación*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

Farenzena, Nalú y María Beatriz Luce (2013). “Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* (29-2):263-281.

Feldfeber, Myriam (2006). “Gestión de la educación, políticas educacionales y globalización”. *Educação: Teoria e Prática* (15-27):13-35.

Gajardo, Marcela (1999). *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una década*. Santiago de Chile: PREAL.

Krasner, S. (1984). “Approaches to the state: alternatives conceptions and historical dynamics”. *Comparative Politics* (16):226-246.

Lanzaro, Jorge (2008). “La socialdemocracia criolla”. *Nueva Sociedad* (217): 40-58.

López, Néstor (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. Bs. As.: IPE-UNESCO.

Osborne, David y Ted Gaebler (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika.

Paramio, Ludolfo (2008). “La izquierda en América Latina”. *Quórum* (22):21-29.

Putnam, Robert (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

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* (32-115): 287-304.

Thwaites Rey, Mabel (2009). “Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América latina?”. Ponencia presentada al Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Río de Janeiro, 11 al 14 de junio.

Tiramonti, Guillermina (2001). *Modernización educativa de los 90'. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Bs. As.: FLACSO-Temas Grupo Editorial.

Torres, Carlos Alberto (2009). *Education and Neoliberal Globalization*. New York and London: Routledge.

Vilas, Carlos M. (2005). “La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares”. *Nueva Sociedad* (197): 84-99.

Weir, Margaret y Theda Skocpol (1993). “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* (63/64): 73-153.