



# Las nuevas leyes de educación en América Latina

UNA LECTURA A LA LUZ DEL PANORAMA SOCIAL Y EDUCATIVO DE LA REGIÓN

N É S T O R   L Ó P E Z

INICIATIVA



**Campaña  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación**

ELABORACIÓN



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



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

**Iniciativa:** Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)

**Elaboración:** Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, Sede Buenos Aires (IIPE-UNESCO)

**Autor:** Néstor López (IIPE-UNESCO)

**Colaboración:** Valeria Buitrón (IIPE-UNESCO)

**Coordinación Editorial:** Camilla Croso (CLADE)

**Diseño Gráfico:** SM&A Design

**Revisión:** María Mercedes Salgado

**Foto de tapa:** Anna Carolina Negri

**Apoyo:**

Ayuda en Acción

ActionAid

Asociación Alemana para la Educación de Adultos

Campaña Mundial por la Educación

Save the Children UK

**Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)**

Rua Costa Carvalho, 79  
05429-130 | São Paulo | SP | Brasil  
Teléfono | Fax: 55 11 3853-7900  
[www.campanaderechoeducacion.org](http://www.campanaderechoeducacion.org)

**IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires**

Agüero 2071 | C1425EHS | Buenos Aires | Argentina  
Teléfono | Fax: 54 11 4806-9366  
[www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar)

López, Néstor

Las nuevas leyes de educación en América Latina : una lectura a la luz del panorama social de la región / Néstor López ; con colaboración de Valeria Buitrón. - 1a ed. - Buenos Aires : Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IIPE-Unesco. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2007.

56 p. ; 23x19 cm.

ISBN 978-987-1439-18-8

1. Legislación Educativa. I. Buitrón, Valeria, colab. II. Título  
CDD 344.07

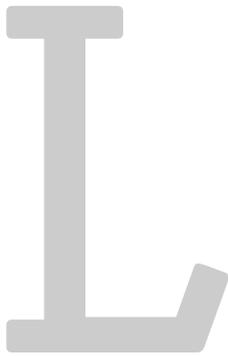
Fecha de catalogación: 14/09/2007



<b>Presentación</b>	5
<b>Introducción</b>	7
<b>Cambios en el contexto en que se debaten las leyes de educación: de la década del '90 a la actualidad</b>	11
El panorama a comienzos de los años '90	11
Tendencias sociales recientes	12
Logros y desafíos de las políticas educativas	13
El contexto de las nuevas leyes de la región	14
<b>Las nuevas leyes de educación: notas sobre sus orígenes</b>	19
<b>¿Qué dicen las nuevas leyes de educación?</b>	23
¿Por qué repensar hoy las normas educativas?	23
La definición de la educación en las nuevas normas	26
Educación de calidad para todos	29
La participación de la sociedad civil	38
<b>¿Qué hay de nuevo?</b>	45
<b>Comentarios finales: Las leyes como instrumento político</b>	51
<b>Anexo:</b> Listado de Leyes de Educación de la región, vigentes y reemplazadas en los últimos años	54
<b>Bibliografía</b>	55



## Presentación



a **Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación** (CLADE) es una articulación plural de organizaciones de la sociedad civil de 19 países de la región que actúa en defensa del derecho a la educación de calidad, pública y gratuita, de responsabilidad del Estado, para todos y todas. La CLADE desarrolla procesos de incidencia en políticas educativas a nivel de los países de la región así como en ámbito internacional, a partir de un conjunto de estrategias: articulación interinstitucional de actores, movilización social, producción de conocimiento, comunicación estratégica y por último, pero no menos importante, exigibilidad política y jurídica.

Esta última estrategia es central para la CLADE, que tiene como principio supremo la afirmación de la educación como derecho humano fundamental de carácter colectivo y el Estado como garante institucional de este derecho. Siendo así, la educación es exigible, política y jurídicamente. La CLADE quiere influir no solamente en el desarrollo de marcos legales y de políticas educativas, sino que en la efectiva concreción de derechos.

Dentro de esta concepción se idealiza el presente libro, conscientes de que para exigir jurídicamente el derecho a la educación se hace necesario conocer los marcos legales que rigen los sistemas educativos de los distintos países de la región. Y además, investigar si existen tendencias comunes en esos marcos legales, si las nuevas leyes de educación de la región presentan rasgos que merecen especial atención y si marcan cambios paradigmáticos frente a las reformas educativas de los años noventa. Esas indagaciones impulsan el presente trabajo, que se consolida como el primer paso de la CLADE dentro de la línea de la exigibilidad jurídica. Iniciativa que se hizo posible a partir de la alianza con el IPE –Unesco sede Buenos Aires, institución que tuvo a su cargo el desarrollo del estudio.

**Camilla Croso**

Coordinadora General de la CLADE



Foto: Comité Nacional de Educación para Niños y Niñas de El Salvador



## Introducción

# D

el conjunto de leyes generales de educación vigentes actualmente en América Latina, la más antigua es la de Panamá, que fue promulgada en el año 1946. Sesenta años después, en el 2006, entraba en vigencia la más nueva de las leyes, que fue sancionada en Argentina. Además de Panamá, sólo cinco países conservan normas educativas sancionadas antes de la década del '90. Ellos son Costa Rica (1957), Cuba (1961), Honduras (1966), Ecuador (1983) y Uruguay (1985)<sup>1</sup>.

La década pasada fue sumamente rica en la producción de nuevas leyes educativas. En esos años fueron sancionadas las correspondientes a Chile (1990), Guatemala (1991), México (1993), Argentina (1993), Colombia (1994), Bolivia (1994), El Salvador (1996), Brasil (1996), República Dominicana (1997), Paraguay (1998) y Venezuela (1999). En el año 1995, además, se incorporaron modificaciones al texto de la ya mencionada ley de Panamá.

En la década actual se sancionaron o revisaron las leyes de Perú, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Argentina. Actualmente, en el momento en que se escribe este texto, existen dos proyectos que están siendo debatidos en las legislaturas correspondientes, uno en Bolivia y otro en Chile, y Uruguay está avanzando en la redacción del texto de una nueva ley de educación. Este trabajo se centrará en el análisis de las cinco normas sancionadas o modificadas desde el año 2000, y las dos que actualmente están en debate. Este foco responde a la certeza de que ellas nacen en un nuevo momento político de la región, en un panorama que les confiere nuevos rasgos de identidad. La hipótesis que subyace a esta mirada es que se estaría gestando una nueva generación de reformas, que se nutren de los aciertos y fracasos del conjunto de leyes que se sancionaron anteriormente, en especial aquellas nacidas en la década del '90.

La elaboración de este texto se enmarca en un acuerdo de cooperación entre la oficina regional en Buenos Aires para América Latina del Instituto Interna-

<sup>1</sup> Ver en el anexo final una lista completa de las leyes educativas vigentes y reemplazadas en la región.

cional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO y la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, y su objetivo principal es brindar elementos que puedan enriquecer aquellas acciones orientadas a la afirmación de la educación como un derecho humano. El reconocimiento por parte de la UNESCO y de las organizaciones de la sociedad civil representadas en la CLADE de que la educación es un derecho universal e irrenunciable permite la convergencia de estas dos instituciones en la producción de este texto, que se propone aportar información y un análisis orientado a fortalecer las instancias de exigibilidad de este derecho. En este marco adquiere sentido una reflexión sobre la identidad que alcanzan las nuevas leyes que se están debatiendo o promulgando en la región en los últimos años, en un contexto social y político en plena transición.

Cabe aquí hacer algunas advertencias que ayudan a encuadrar este trabajo. En principio, se trata de una reflexión basada en la lectura del texto de las siete leyes mencionadas. Ello implica una lectura despojada de notas sobre el contexto político particular en que cada una de ellas se gesta, sobre su legitimidad o sobre su representatividad. En ese sentido, lo que se procura es captar los rasgos de identidad de los textos analizados, los ejes desde los cuales se estructuran las políticas que en ellos se promueven y el modo en que se refleja en estas normas el debate actual sobre las políticas sociales y educativas en América Latina.

En segundo lugar, como ya se anticipó, un objetivo explícito de este trabajo es identificar marcas que permitan delinear elementos de una nueva identidad de las leyes de educación más recientes en la región. Para poder establecer qué hay de nuevo en los marcos normativos debatidos en estos últimos años, el ejercicio más adecuado hubiera sido hacer algún tipo de comparación con las leyes nacidas en la década pasada, o en períodos anteriores. Sin embargo, en este

caso se optó por apelar al conocimiento que se tiene de las reformas educativas de los años '90, objeto de debates muy frondosos y aún inacabados; en consecuencia, aquellos elementos que se puedan presentar como propios de una nueva generación de leyes se identifican a partir de la comparación de sus textos con cierto sentido común instalado en la región, abonado por múltiples estudios y declaraciones que lo fueron enriqueciendo.

La decisión de armar un trabajo que se nutre exclusivamente de la lectura de las nuevas leyes, y apelando a los aportes que pueda hacer el lector desde su propia experiencia, responde a que fue pensado como un primer texto introductorio a la cuestión, más propenso a plantear algunos interrogantes, hipótesis o líneas de indagación dignas de ser profundizadas, que a dar respuestas cerradas sobre la dinámica de las normas educativas de la región. En gran medida responde a ello que en la elaboración del texto se pueda encontrar un tono reflexivo, orientado a promover cierta curiosidad sobre el tema, más cercano a un ensayo que a un escrito con respuestas o afirmaciones significativas.

Por último, es importante explicitar que la decisión de trabajar los textos de las normas en forma aislada de las particularidades del clima político en que cada una de ellas se gesta –sólo se presentan a título informativo algunos elementos de contexto– no debería ser leída como una señal de reivindicación de la autonomía del pensamiento y la acción jurídica, libre del peso de lo social. Por el contrario, todo el trabajo se centra en la idea de que estas leyes son expresión del momento social y político que se vive en América latina en la actualidad; sólo que para avanzar en ese encuadre se optó por priorizar la lectura de los textos a la luz de elementos que configuran rasgos distintivos del nuevo escenario social y político de América latina.



CENTROS DE NUESTRA INDEPENDENCIA A.C.

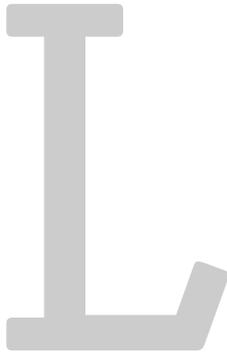
CON LOS NIÑOS MUESTRA UN MUNDO MEJOR

LIBERTAD

FARMACIAS DEL Ahorro

1,

## Cambios en el contexto en que se debaten las leyes de educación: de la década del '90 a la actualidad



Las leyes educativas, al igual que el conjunto de normas que conforman el andamiaje jurídico de una sociedad, expresan en su texto el momento social y político en que nacen. Lejos de ser un discurso insensible a la dimensión de los hechos, en ellas pueden verse los reflejos del panorama en que fueron redactadas, debatidas y promulgadas. Partiendo de esta consideración, se hace necesario el ejercicio de delinear, a grandes rasgos, el contexto que dio marco a las nuevas normas que regulan la educación en la región. Más aún, subyace a esta lectura del texto de las leyes más recientes la hipótesis de que los hechos ocurridos en la década pasada en el plano económico, social, político y educativo, convergieron en un nuevo escenario que confiere a las leyes más recientes elementos significativos de su identidad. Cabe entonces hacer un breve enunciado de hechos que por su relevancia fueron dinamizando el escenario regional, y que permiten entender las particularidades del contexto actual en comparación con el que existía, por ejemplo, 15 años atrás.

### EL PANORAMA A COMIENZOS DE LOS AÑOS '90

Tras varios lustros de crisis económica, endeudamiento y empobrecimiento, en los primeros años de la década de los '90 la mayoría de los países de América Latina iniciaba un conjunto de reformas estructurales, que estaban orientadas a reformular el modelo de desarrollo económico de la región y a un profundo rediseño de las instituciones del Estado. Estas medidas, inspiradas fundamentalmente en las recomendaciones del Consenso de Washington, convergían en un proceso de retirada de los Estados de su función de orientación de la dinámica económica y social, y una mayor presencia de las lógicas de mercado en su lugar.

Cuando se revisan los documentos publicados a inicios de la década pasada sobre la situación social de la región, es posible ver que estas reformas tuvieron, en un primer momento, un impacto positivo. Se recuperaba el ritmo de

crecimiento de las economías, mejoraban los indicadores laborales, y había indicios de una recomposición de las condiciones de vida de los sectores más afectados. Ello llevó a que se hablara, en ese entonces, de que se estaba viviendo una transición desde la década perdida hacia la década de la esperanza.

En esos momentos, la educación fue objeto de un profundo debate, centrado fundamentalmente en la definición de su rol en el nuevo modelo de desarrollo que se estaba instalando en la región. Desde el pensamiento neoliberal, inspirador de estas profundas reformas, la distribución de la riqueza y el acceso al bienestar por parte de las familias se hacen efectivos a través del mercado, y la clave de acceso a él estaría en la educación. De modo que la educación queda en el centro de la escena económica y social, pues de ella depende no sólo la capacidad de crecimiento económico en los países de la región, sino también la posibilidad de convertir este crecimiento en desarrollo social.

En ese contexto se instaló en la región la pregunta sobre qué educación se necesitaba y qué tipo de políticas educativas serían efectivas frente al nuevo escenario, desencadenando un profundo clima de debate. Señal de ello fue que durante la década pasada más de la mitad de los países sancionó leyes educativas orientadas a redefinir las reglas de juego del sector.

El marco en que nacen esas leyes, especialmente las gestadas en la primera mitad de la década, estuvo signado, entonces, por tres aspectos muy significativos. El primero es, precisamente, el lugar de privilegio que se dio a la educación en el nuevo modelo de desarrollo, lo cual la convirtió en un área de políticas prioritaria. En segundo lugar, la vigencia, en el conjunto de las políticas sociales, de recomendaciones orientadas a redefinir el lugar de

los Estados, que impregnaron inevitablemente el debate educativo. Cabe destacar, entre ellas, las que promovían el paso desde estructuras institucionales centralizadas hacia modelos más descentralizados, la propuesta de privatización de los servicios sociales y educativos, y el paso de un modelo universalista hacia la implementación de políticas focalizadas en los sectores más postergados. En tercer lugar, definió a aquel contexto el clima de optimismo que prevalecía en la primera parte de la década, a partir de los efectos iniciales de las reformas. Así, estas leyes nacieron en un momento de gran expectativa respecto al lugar de privilegio que tendría la educación en el nuevo modelo de desarrollo, en que se vislumbraba un escenario futuro de creciente expansión económica y social, y en que se interpretaban esas señales como pruebas claras del impacto positivo del perfil de las políticas que entraban en vigencia en ese momento.

### TENDENCIAS SOCIALES RECIENTES

A comienzos de la década del 2000, el escenario es otro. La vigencia del nuevo modelo de desarrollo implicó un conjunto de transformaciones en el panorama social y educativo de la región que configuran, para el debate de las nuevas leyes, un contexto muy diferente.

Si bien las economías de la región mostraron un comportamiento mucho más aceptable que en décadas anteriores, en el plano social, los hechos empañaron el optimismo inicial. Se pueden destacar las siguientes transformaciones como las más relevantes en la definición de las tendencias sociales recientes en América Latina:

#### *a) Un aumento significativo de las desigualdades.*

Un rasgo distintivo de América Latina es las profundas desigualdades existentes en sus sociedades. Si se tiene en cuenta el nivel de desarrollo de las

economías de la región, se puede sostener que, salvo algunas excepciones, los países latinoamericanos no son países pobres, pero tienen grandes sectores de su población viviendo en condiciones de pobreza. Ello se debe a que sólo un sector de las sociedades latinoamericanas participa del acceso a la riqueza, en tanto el resto permanece ajeno a ella. En el transcurso de la última década estas desigualdades se incrementaron. La distancia entre ricos y pobres es mayor, dejando en evidencia, en el nuevo escenario, quiénes fueron los “ganadores” y quiénes los “perdedores” en este nuevo modelo de desarrollo.

#### *b) Profundización de los procesos de exclusión social.*

Como consecuencia de las nuevas reglas de juego en el mundo del trabajo, es cada vez más difícil, para quienes provienen de los sectores sociales más postergados, acceder a ocupaciones que les permitan experimentar una mejora en sus condiciones de vida. Por el contrario, las barreras que obstaculizan la movilidad social ascendente son cada vez más difíciles de superar, hecho que condena a los sectores más pobres a situaciones de pobreza crónica y a un paulatino proceso de exclusión social. De este modo, nuevos grupos - provenientes en su mayoría de los sectores urbanos - se suman a aquellos otros históricamente excluidos en la región, profundizando el panorama de segregación existente.

#### *c) Crisis de cohesión social.*

El aumento de las desigualdades, la ruptura de los mecanismos de movilidad social ascendente, la mayor cronicidad de la pobreza y la profundización de los procesos de exclusión se van traduciendo en una creciente crisis de cohesión social en la región. El corrimiento desde sociedades estructuradas en torno a la política y la acción del Estado hacia sociedades crecientemente regidas por leyes del mercado se hace efectivo en un conjunto de

desplazamientos, en los que se juega esa crisis de cohesión. Entre ellos, se destacan el paso desde el interés colectivo hacia el interés individual, de la solidaridad hacia la competencia, de ciudadanos a consumidores, de sociedades en las que todos ganan o todos pierden hacia sociedades de ganadores y perdedores. Esta crisis de cohesión implica la pérdida de un “nosotros” como referencia de socialización y construcción de identidad. Vivimos en sociedades que se cuartejan en espacios sociales estancos, crecientemente diferenciados, sin interacción, entre los cuales crece el desconocimiento, el prejuicio, el miedo y la discriminación. La crisis del “nosotros” se traduce en un sentimiento de amenaza en la relación con “los otros”. El vínculo solidario es reemplazado, de este modo, por el resentimiento y la desconfianza que se encuentran en la base de la creciente violencia de nuestras sociedades.

### LOGROS Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

Pese al claro deterioro que se puede visualizar en el panorama social de América Latina, es posible dar cuenta de avances en indicadores claves de la situación educativa. En primer lugar, se verifica en la región un aumento de las tasas de escolarización primaria, al punto tal que en la mayoría de los países se puede afirmar que se está llegando a la universalización del acceso a este nivel, y a valores muy altos en las tasas correspondientes de graduación.

La mayor expansión de los sistemas educativos pudo registrarse en aquellos niveles que estaban más postergados, como lo son el inicial y el medio secundario. Es entre los niños en edades inferiores a las correspondientes para el acceso al nivel primario y entre los adolescentes donde se registran los mayores incrementos de escolarización. En prácticamente todos los países de la región se puede

constatar avances significativos en la expansión de estos niveles.

Un tercer elemento para tener en cuenta en la construcción del panorama educativo regional es que ese incremento en la escolarización de los niños y adolescentes se dio fundamentalmente en los sectores sociales más postergados, reduciéndose de este modo históricas brechas en el acceso a la escolarización. Considerando que entre las familias urbanas de clase media o alta el acceso a la escuela está extendido desde hace ya algunas décadas, la expansión se dio fundamentalmente en los grupos sociales que, hasta ahora, tenían pocas oportunidades de acceso a la educación. Así, en esta década se ampliaron las posibilidades de acceso entre las poblaciones rurales, las indígenas, o entre las familias pobres de las ciudades y sus márgenes.

Así, como resultado del esfuerzo realizado en la región en términos educativos, se percibe un aumento de los años de escolarización de las nuevas generaciones, y una reducción de las disparidades sociales en el acceso al sistema educativo. De todos modos, los desafíos pendientes son aún significativos. En principio, no hay indicios claros respecto a un aumento en la calidad de la educación. Ello se debe, en parte, a que aún no está saldada la discusión sobre cómo debería entenderse la calidad educativa, y menos aún, sobre cómo medirla. Pero además, es razonable esperar que este amplio proceso de expansión de los sistemas educativos, y la permanencia o inclusión en las aulas de grupos sociales históricamente ajenos a la experiencia en deterioro de los logros en el aprendizaje. Uno de los grandes desafíos que enfrentan los sistemas educativos hoy es cómo educar a universos crecientemente heterogéneos de niños y adolescentes, y cómo interactuar con aquellos frente a los cuales existe muy poca experiencia institucional.

En el sentido común de la población, y en la percepción de muchos funcionarios de la región, la imagen que está presente es que existen hoy serias dificultades en términos de calidad, e incluso se percibe un deterioro. Cada vez más se instala – aún sin fundamento que lo demuestre seriamente - la imagen de aulas llenas de niños que no aprenden nada, alimentando así la sensación de oportunidad perdida.

En segundo lugar, un análisis en profundidad del comportamiento de las tasas de escolarización de la región –especialmente aquellas correspondientes a la educación secundaria- permite instalar la hipótesis de que se estaría llegando al fin de la expansión educativa. El incremento de los niveles de escolarización tiende a detenerse, e incluso habría indicios de retroceso en algunos países. Todo indica que para poder avanzar hacia la meta de universalización de la educación inicial y la secundaria o media es necesario incorporar a las aulas a grupos sociales frente a los cuales las políticas que se han ido desarrollando en los últimos años aparecen como ineficaces. Lo cierto es que en caso de que esta hipótesis sea cierta, quienes quedarían fuera de la escuela serían aquellos mismos grupos que aparecieron como los grandes beneficiados de las políticas educativas de la última década: los indígenas, quienes viven en zonas rurales, o los pobres de las zonas urbanas.

#### EL CONTEXTO DE LAS NUEVAS LEYES DE LA REGIÓN

Así, las nuevas leyes educativas de la región, aquellas presentadas o sancionadas en el transcurso de esta década, nacen en un contexto social y educativo muy diferente. En principio, el optimismo que imperaba diez años atrás fue gradualmente desplazado por la sensación de fracaso del modelo instalado en los años '90 en su capacidad de recomponer el panorama social. El aumento de las situaciones de

exclusión social, la crisis de cohesión, la creciente violencia, y el peso de las migraciones en la configuración del escenario social irrumpieron en las aulas, poniendo en evidencia las dificultades y limitaciones de los sistemas educativos para avanzar en sus metas de universalización.

Al mismo tiempo, la redefinición del rol de los Estados se tradujo, en muchos casos, en un profundo debilitamiento de las instituciones públicas, y en la pérdida de la capacidad de gobierno de los procesos sociales. Ello pone en evidencia el limitado poder de transformación que tienen los Estados Nacionales, sea a través de sus leyes o de sus políticas, frente a la fuerza desmedida de las transformaciones sociales asociadas a los procesos de globalización que se están viviendo en la región. En este panorama, lejos de ser el camino de acceso a una sociedad más justa y equitativa, los sistemas educativos de la región, en tanto no logran garantizar realmente una educación de calidad para todos, están operando hoy como instrumento de reproducción y consolidación de las desigualdades sociales existentes.

Ante esta evidencia, y frente al desencanto que generaron las políticas implementadas en la década pasada, en algunos países comenzaron a tener acceso al gobierno sectores sociales y partidos que van configurando en la región un clima político diferente, de reacción a los dictámenes del pensamiento neoliberal, y de conformación de un modelo más sensible a las necesidades de la población. Así, enunciados que eran inoportunos en la agenda política de hace diez años atrás (como los de universalización o estatización de los servicios públicos, construcción de ciudadanía, fortalecimiento del Estado o revalorización de la política) están cada vez más presentes en el debate actual, e incluso comienzan a ganar un espacio en la agenda de los

organismos internacionales de financiamiento.

En consecuencia, las últimas leyes educativas de la región, aquellas que serán analizadas en este texto, nacen en este panorama que articula el desencanto con el discurso de las políticas que dominaron el escenario durante la década pasada, un tono de preocupación -basado en la constatación de que los desafíos son cada vez mayores y las políticas crecientemente ineficaces- que desplaza al optimismo imperante años atrás y la posibilidad de desarrollar un nuevo paradigma en la región que se reconecte con las necesidades y demandas de la población. Cabe aquí insistir en que sin dudas este nuevo escenario deja sus marcas en el texto de las nuevas normas, por lo que es posible pensar que se está viviendo un momento en que se gesta una nueva generación de reformas en la región.





2,

## Las nuevas leyes de educación: notas sobre sus orígenes

P

ara iniciar el análisis de las nuevas leyes de la región es enriquecedor tener en mente algunas notas del contexto particular en que se gestan. En Perú, la Ley General de Educación vigente, N° 28.044, fue promulgada durante el gobierno constitucional del presidente Toledo el 28 de julio de 2003. Su elaboración tomó en cuenta las opiniones y demandas de los ciudadanos quienes participaron en las consultas “Puertas Abiertas” y “Educación Apuesta Nacional, tu voluntad se hace ley”. Sin embargo, no ha contado con el apoyo del magisterio que cuestionó la evaluación docente contenida en la norma. Esta ley reemplazó a la N° 23.384, promulgada el 18 de mayo de 1982 en el gobierno constitucional de Fernando Belaúnde Terry.

En el caso de El Salvador, el golpe de Estado de octubre de 1979 inició un conflicto armado que duró doce años hasta que, con la intervención de las Naciones Unidas y por la crisis del socialismo, fue posible la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992 en la ciudad de México. Surgió entonces la necesidad de una reforma educativa que fue sometida desde sus inicios a un amplio proceso de consultas, culminando en 1996 con la aprobación de la Ley General de Educación, Decreto N° 917. En este proceso, por ejemplo, se llevó a cabo en 1995 una “Consulta sobre Reforma Educativa”, en cuyo marco se desarrollaron numerosos “Talleres de Valorización de la Educación”. Estos talleres involucraron a maestros activos y jubilados, estudiantes, padres y madres de familia, personal técnico del Ministerio de Educación, instituciones educativas privadas, planificadores públicos de otras entidades, alcaldes y universidades. Los talleres se realizaron con el propósito no sólo de conocer el pensar y sentir de los diferentes sectores, sino también de conocer alternativas de solución que podrían convertirse en instrumentos de la transformación educativa. El Decreto N° 917 derogó a la Ley General de Educación emitida por el Decreto Legislativo N° 495 el 11 de Mayo de 1990 y publicada en el Diario Oficial el 4 de julio del mismo año, así como sus reformas posteriores. Su texto ha tenido algunas reformas como el Decreto Legislativo

Nº 194 del 9 de noviembre de 2000, el Nº 222 del 7 de diciembre de 2000, el Nº 180 del 30 de octubre de 2003 y el Nº 687 del 13 de mayo de 2005.

En Nicaragua, después de ocho años de existencia del anteproyecto de ley y de prolongados debates durante el año 2005, organismos de la sociedad civil coordinados alrededor del Foro de Educación, autoridades del Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Universidades, representantes de los sindicatos de maestros como ANDEN y los diputados, lograron establecer un amplio consenso para la sanción de la Ley Nº 582 en agosto de 2006. Esta Ley General de Educación fue aprobada el 22 de Marzo del 2006 en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, órgano legislativo del país. Sin embargo, no entró en vigencia hasta el 3 de agosto de 2006 - cuando fue publicada en La Gaceta, Diario Oficial Nº 150-, luego de que en la Continuación de la Segunda Sesión Ordinaria de la XXII Legislatura de la Asamblea Nacional fue rechazado el veto parcial del Presidente de la República a dicha ley, por considerarla fuera de la realidad presupuestaria del país.

En Guatemala, la Ley de Educación Nacional, promulgada como Decreto Legislativo Nº 12-91, había entrado en vigencia el 12 de enero de 1991, dos días antes de la toma de posesión del presidente Jorge Serrano Elías, periodo en el que este país aún estaba inmerso en la guerra civil. En 1996 la firma de los Acuerdos de Paz, en particular el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, impulsó el proceso de Reforma Educativa. Una década más tarde, el 27 de febrero de 2006, el Congreso decretó las Reformas a la Ley de Educación Nacional Decreto Nº 12-91, incorporando los puntos tratados en dichos Acuerdos.

En el caso argentino, el 12 de diciembre de 2006 el

Congreso aprobó la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 que sustituye a la Ley Federal de Educación Nº 24.195 promulgada en 1993 durante la primera presidencia de Carlos Menem. El Proyecto de la nueva ley fue elaborado a partir de un proceso de debate y consulta que tuvo lugar durante el año 2006 y que se propuso abarcar al conjunto de la ciudadanía.

Este proceso contó con dos fases. En la primera, en la que participaron y expresaron sus aportes los diversos actores e instituciones involucrados de manera más o menos directa con la educación nacional, el Ministerio de Educación de la Nación elaboró el documento para el debate titulado "Ley de Educación Nacional. Anteproyecto de Ley. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa". La segunda ronda de consultas se basó en la discusión de este documento. Finalmente se articularon los aportes de las consultas de ambas etapas, y se culminó con la elaboración del Proyecto de Ley.

Entre los actores consultados pueden mencionarse organizaciones gremiales docentes y no docentes, de padres, de estudiantes, asociaciones vinculadas tanto a la educación de gestión estatal como privada, etc. Al mismo tiempo, se planeó convocar a importantes actores sociales comprometidos con la realidad educativa, como representantes de los medios de comunicación, del mundo del trabajo y la producción, las Iglesias, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos populares.

Con el objetivo de llevar el debate a las escuelas y a los educadores, se previó la puesta en marcha de jornadas de reflexión y discusión en los establecimientos educativos con el objetivo de recabar las opiniones y propuestas de los docentes, no docentes y padres para la elaboración de la nueva norma. Además, con la finalidad de que el debate tuviera una alta presencia en el ámbito del Poder Legislativo

y el Proyecto de ley lleguara al Parlamento como producto de un fuerte consenso, se procuró mantener un intenso intercambio y comunicación con las comisiones de educación del Honorable Congreso de la Nación y con las universidades nacionales y universidades privadas, otras instituciones académicas y expertos del país y del extranjero. Se previó también la administración de encuestas de opinión de amplia difusión para llegar a un alto número de ciudadanos, de establecimientos y de docentes de todo el país.

Además de estas leyes, existen dos proyectos de ley que están actualmente en debate, la de Bolivia y la de Chile. En Bolivia, el Proyecto de la Nueva Ley de Educación “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” fue elaborado y consensuado entre marzo y mayo de 2006 por 22 organizaciones e instituciones nacionales, públicas y privadas y por los pueblos indígenas en la Comisión Nacional de la Nueva Ley de Educación Boliviana, donde se fundamentó la revocación de la Ley de Reforma Educativa N° 1565 de 1994. Los días 28, 29 y 30 de junio de 2006 el documento borrador de la nueva ley se vio enriquecido por los talleres de socialización que se realizaron en las nueve capitales de departamento del país y la ciudad de El Alto, con la participación de organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas locales. Finalmente, el Congreso Nacional de Educación, que se efectuó entre el 10 y 14 de julio en Sucre, aprobó el anteproyecto de ley mencionado.

En el caso de Chile, el proyecto de la nueva Ley General de Educación fue presentado por la Presidenta Michelle Bachelet a la Honorable Cámara de Diputados el 10 de abril de 2007. Esta Cámara, tras recibir el texto, acordó fijar plazo de un mes para escuchar las opiniones y observaciones de los distintos sectores de la comunidad educativa sobre la propuesta de Ley, antes de votar la idea de legislar el proyecto. Esta ley busca reemplazar a la Ley Orgánica

Constitucional de Enseñanza (LOCE) Ley N° 18962/1990, la cual fue aprobada por la Junta de Gobierno que durante el régimen militar ejercía la función legislativa, y promulgada por Augusto Pinochet en los últimos días de su mandato. Entre abril y junio de 2006, los estudiantes secundarios chilenos han manifestado su descontento con la LOCE a través de una serie de movilizaciones, solicitando su derogación junto a otras peticiones: el mejoramiento de la calidad de la educación chilena, el estudio y reformulación de la Jornada Escolar Completa (JEC), la gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y un pase escolar gratuito y unificado.

Nótese que de las siete leyes que se analizan, cinco son reemplazos o modificaciones de textos que fueron sancionados en la década pasada. Este hecho entra en sintonía con la conformación de un nuevo escenario social y político en la región, tal como se dejó planteado en el punto anterior. El agotamiento de un discurso, el fracaso de las políticas promovidas en la década pasada, la crisis de legitimidad de las leyes sancionadas en ese entonces pueden ser razones que estén presentes en esta renovación de leyes que no tienen más de 15 años de vigencia. De todos modos, y tal como se podrá apreciar más adelante, las nuevas leyes no nacen exclusivamente como una reacción a las marcas de la década pasada. También está en la base de estas iniciativas la idea de desarrollar una normativa que sume al debate sobre el futuro de las sociedades latinoamericanas, de cara al nuevo milenio.

3,

## ¿Qué dicen las nuevas leyes de educación?



### ¿POR QUÉ REPENSAR HOY LAS NORMAS EDUCATIVAS?

Una primera pregunta que surge cuando se encara la lectura de las nuevas leyes de educación que se fueron debatiendo en la región, aquellas que se redactaron en el transcurso de la presente década, es ¿por qué? ¿qué es lo que llevó a que en diversas sociedades de la región se propusieran la tarea de repensar la educación, rediseñar sus políticas, sus instituciones, las relaciones sociales e institucionales que subyacen a todas las prácticas educativas?

Hay una respuesta que aparece recurrentemente: se está viviendo un nuevo momento histórico, y ello exige una revisión de la estructura normativa de las prácticas educativas. Asistimos a un momento de grandes cambios, donde hay una voluntad de dejar atrás las políticas neoliberales que signaron a la década del '90, y frente a este desafío la educación aparece como un factor clave para el logro de los nuevos objetivos de desarrollo económico y social.

En el caso argentino esta puesta en contexto político de la ley N° 26206/2006 se hace más clara en el documento para el debate que precedió su redacción, donde se destaca que "Atravesamos y estamos superando una de las crisis más profundas que hayamos vivido en nuestra historia y nos aprestamos para enfrentar los desafíos que la Argentina debe encarar para construir una sociedad capaz de crecer sostenidamente, de incluir a todos sus habitantes y garantizarles condiciones dignas para el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de sus posibilidades (...) Construir una sociedad más justa en un contexto de globalización y de cambios científicos y tecnológicos acelerados, donde tanto las actividades productivas como el desempeño ciudadano están cada vez más penetrados por el manejo de información y conocimientos, exige volver a definir el papel de la educación en la sociedad. En este contexto, la educación no puede ser considerada como una política "sectorial" sino como la variable clave de la estrategia de desarrollo

nacional. Dicho en otras palabras, estamos profundamente convencidos de que uno de los desafíos fundamentales para el futuro de la sociedad argentina es el desafío de la educación. Sabemos que es en el campo de la educación donde se prefigura el futuro de los países y el bienestar de las futuras generaciones. Sólo una educación de excelente calidad para toda la población permitirá alcanzar los objetivos de justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática, que guían una estrategia de desarrollo sustentable.”<sup>2</sup>

En Bolivia, la propia ley “Avelino Siñani y Elizardo Pérez” presentada en 2006, destaca en su justificación que “como expresión superestructural de la serie de medidas de ajuste estructural impuestas por el neoliberalismo, se impone en 1994 una Reforma Educativa, destinada a consolidar las medidas neoliberales y adecuar la educación boliviana a los dictados de la globalización transnacional que al no tomar en cuenta la realidad nacional y las demandas populares termina en un fracaso, pese a los ingentes recursos gastados en su implementación. Los procesos de cambios históricos que se desarrollan en el momento actual en beneficio del pueblo boliviano, dada la voluntad política del gobierno derivada de los movimientos sociales populares, plantea la oportunidad histórica de cambiar de raíz la política educativa, haciendo de la misma el motor para el desarrollo sostenible del Estado y la instauración de una nueva sociedad solidaria, justa, armoniosa, complementaria con identidad cultural propia”.

En el caso de Guatemala, un hecho que marca el nuevo momento son los doce acuerdos de paz que pusieron fin a treinta y seis años de conflicto bélico, que fueron resultado de un proceso de negociación que se inició formalmente en 1990, y que co-

braron vigencia con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, suscrito el 29 de diciembre de 1996 por el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. El texto de la Iniciativa de Ley de Reforma del Decreto N° 21-91 resalta que “los Acuerdos de Paz contienen el compromiso del Estado guatemalteco de impulsar la Reforma Educativa. Reforma cuyas finalidades incluyen hacer efectivo el derecho constitucional a la educación, responder a la diversidad cultural y lingüística de Guatemala, otorgar a las comunidades y a las familias -como fuente de educación- protagonismo en la definición de los currícula y calendarios escolares. Y que, además, debe garantizar que las mujeres tengan iguales oportunidades educativas, evitar la perpetuación de la pobreza, contribuir a la incorporación del progreso técnico y científico, y educar para la democracia y la paz”.

La ley guatemalteca apela además, entre sus justificaciones, al texto de la Constitución del año 1985, cuando indica que “Tanto el mandato constitucional como los compromisos de paz delimitan un proyecto educativo nacional: brindar a todos los habitantes del país iguales oportunidades para recibir la educación que es básica para la convivencia ciudadana y el exitoso desempeño personal, pertinente a la cultura de los Pueblos que integran la República de Guatemala”. La referencia al compromiso asumido por la sociedad en su Constitución u otros compromisos suscriptos por los gobiernos, aparece entonces como una segunda razón desde la cual avanzar en la redacción de una nueva ley de educación. En esta línea se encuentra también la ley de Nicaragua, Ley General de Educación N° 582, que entre sus consideraciones previas destaca “Que el Estado Nicaragüense en materia de educación ha suscrito una serie de compromisos con la comunidad inter-

<sup>2</sup> Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. *Documento para el Debate, Ley de Educación Nacional, Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Argentina, 2006.

nacional de naciones a través de cumbres regionales y mundiales con el objeto de propiciar en Nicaragua una Educación para todos y para toda la vida (Jomtiem 1990, Dakar 2000, Salamanca 1996 entre otros) y el Artículo 46 de la Constitución Política de Nicaragua, establece la vigencia de los derechos contenidos en diversos instrumentos de derechos humanos del sistema universal e interamericano de protección que reconocen la educación como un derecho humano”.

En el caso de El Salvador y Perú, al consultar otros textos que acompañan las leyes como el Plan Nacional de Educación 2021 de El Salvador y el Proyecto Educativo Nacional 2006-2011 de Perú<sup>3</sup>, la justificación pone énfasis en los aspectos técnicos de una política educativa al apelar a un diagnóstico de la situación y a la elaboración de políticas viables y de alto impacto. En ese sentido, el texto de El Salvador es claro cuando establece que “es importante mencionar que aún tenemos brechas que superar, respecto de nuestras metas y respecto de lo que acontece en el entorno internacional. Necesitamos precisar un balance de la educación y trazar nuevos compromisos en un marco de largo alcance. Avanzar en la educación de nuestra gente requiere, ineludiblemente, de una visión de largo plazo. No iremos a ningún lado, si no pensamos más allá de lo inmediato; tenemos que enfrentar con creatividad, realismo y compromiso las duras necesidades presentes, pero debemos tener nuestra mirada en el país que perfilamos para el futuro (...). Necesitamos precisar los objetivos esenciales que deberán guiarnos en los próximos años. Tales objetivos emanan de nuestro análisis sobre las condiciones actuales de la educación nacional: por un lado, enfrentamos el hecho de que aún tenemos muchos niños y muchas niñas que no están en la escuela, o no están es-

tudiando en la edad que les corresponde, o no logran completar su educación. La acumulación histórica de personas que nunca fueron a escuela o la abandonaron prematuramente, se traduce en una fuerza de trabajo con baja escolaridad.”

En Perú, el énfasis está en la definición de prioridades en el campo de las políticas educativas. “El Consejo Nacional de Educación propone al país seis cambios fundamentales, veinte políticas educativas prioritarias y un conjunto de metas para los próximos 5 años. Todas ellas buscan poner en marcha un proceso de transformación a gran escala de la educación en el Perú, absolutamente indispensable para poder avanzar como país en nuestros objetivos de desarrollo, de consolidación democrática y de integración social. Sabemos que el país no tiene las fuerzas ni los recursos suficientes para poner en práctica, al mismo tiempo, todas las políticas propuestas en el Proyecto Educativo Nacional. Por eso era necesario priorizar, es decir, elegir las políticas que den inicio a este proyecto y puedan abrir camino a su realización integral. La selección de estas veinte prioridades no ha sido arbitraria, ha supuesto un proceso muy amplio de consultas y un análisis interno de las condiciones objetivas existentes, de su potencia para cambiar la realidad, de su nivel de demanda social, de su viabilidad política, económica y administrativa. Hemos prestado especial atención a los planes de gobierno sobre educación presentados en el actual proceso electoral”.

El proyecto de ley de Chile deja en claro que el desafío de velar por la calidad y ofrecer a todos los chilenos la posibilidad de acceder al conocimiento y la cultura, requiere un cambio en la normativa. “Existe un amplio acuerdo en que la educación en nuestro

<sup>3</sup> Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador. Plan Nacional de Educación 2021, Fundamentos. El Salvador, 2005. Consejo Nacional de Educación. Hacia un Proyecto Educativo Nacional, Políticas y Metas Prioritarias 2006-2011. Perú, 2006.

país está caminando desde una etapa en la que el acceso a las oportunidades educativas y la cobertura de las instituciones era el principal requerimiento, a otra en que la calidad de los aprendizajes y su distribución social son una exigencia capital. La nueva etapa es de mayor complejidad, porque debe hacerse cargo de brechas significativas en la calidad de los aprendizajes de nuestros alumnos. Ésta depende de condiciones socio-económicas, culturales y territoriales, lo que requiere de nuevos instrumentos e instituciones de los que carece nuestro sistema educativo. A la vez, debemos continuar atendiendo nuevos requerimientos de extensión de las coberturas educacionales, en especial desde los primeros años de vida de nuestros niños como en la educación de adultos y de poblaciones específicas.”

Salvo en los casos en que en la justificación de las leyes hay una apelación a mandatos que resultan de acuerdos con un alto estatuto normativo (como lo son las constituciones, los tratados internacionales o los acuerdos de paz), las razones que subyacen al surgimiento de los nuevos marcos regulatorios de las políticas educativas remiten a un cambio en el panorama político o social, y consecuentemente a un momento de revisión de las políticas. El fin de más de tres décadas de guerras, la salida de una de las más grandes crisis económicas, sociales y políticas de la década en la región o el cambio que implica el acceso al poder de un gobierno de base indígena aparecen como ocasión de una redefinición de las normativas en educación, y también un actualización del análisis de la situación educativa, o una revisión de la viabilidad de las políticas y la necesidad de establecer metas y prioridades. En los textos en los que se hace referencia al nuevo momento histórico, lo que prevalece es un tono esperanzador, de refundación, de gran oportunidad histórica. En aquellos otros que se basan en un análisis de la realidad educativa o en un balance de las políticas,

el tono cambia hacia el reconocimiento de las dificultades, las limitaciones del Estado, o las deudas con la sociedad. Es en esta tensión entre el entusiasmo que se despierta en momentos de grandes cambios y la cautela que resulta de un análisis de la realidad que nacen las nuevas normas educativas de la región.

### LA DEFINICIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LAS NUEVAS NORMAS

En el texto de cada una de las leyes existe un posicionamiento amplio respecto a cómo se concibe a la educación, qué lugar ocupa en la sociedad, y qué se espera de ella. Cuando se indaga sobre qué es la educación, aparecen diferentes modos de definirla, destacándose posturas que explicitan que puede ser entendida como un proceso pedagógico o como un derecho humano.

En el primer caso, Nicaragua define a la educación como “un proceso, a través del cual se prepara al ser humano para todos los ámbitos de la vida en sociedad, a través de ésta se apropia de la Ciencia y la Técnica para transformar el medio en que se desenvuelve. Es un proceso democrático, creativo y participativo que promueve la formación científica y moral, utilizando la investigación científica como método de aprendizaje que permita la apropiación del conocimiento, el desarrollo de hábitos y habilidades de forma activa destacando el rol del maestro y la maestra como mediadores de este proceso”. En un registro similar, en la ley peruana aparece definida como “un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas y en diferen-

tes ámbitos de la sociedad”. Y en el proyecto de ley chilena, la educación se define como “el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en nuestra identidad nacional y en el ejercicio de la tolerancia, de la paz y del respeto a la diversidad, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable, democrática y activa en la sociedad.”

En la ley de El Salvador, “la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”. Esta mención a los derechos remite a la otra línea de definiciones que se puede hallar en los textos, más presente, más desarrollada, y con mayor peso en la conformación del espíritu de las normas educativas. Más aún, podría sostenerse que una de las ideas centrales presente en cada una de las leyes es la declaración de la educación como un derecho, y de los Estados como garantes para que ese derecho se haga efectivo. En todos los casos estas ideas vienen presentadas como inseparables.

En la ley nicaragüense, además de la definición de la educación como proceso pedagógico, se la presenta, en las Definiciones Generales de la Educación, como “un derecho humano inherente a todas las personas sin distinción de edad, raza, creencia política o religiosa, condición social, sexo e idioma. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y todas. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo”. Poco antes, cuando se presentan los principios

en que se basa la Educación Nacional, ya se había presentado a la educación como “un derecho humano fundamental. El Estado tiene frente a este derecho la función y el deber indeclinable de planificar, financiar, administrar, dirigir, organizar, promover, velar y lograr el acceso de todos los nicaragüenses en igualdad de oportunidades”.

Aportando a la misma idea, para la ley argentina “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”. En Perú, “La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo”. Y en Chile, “La educación es un derecho de todas las personas. Corresponde, preferentemente, a los padres el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho; y, en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.”

Recurrentemente se hace referencia a la capacidad transformadora que tiene la educación sobre las personas. “La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común” señala el texto argentino. “La Educación es creadora en el ser humano de valores sociales, ambientales, éticos, cívicos, humanísticos y culturales, está orientada al fortalecimiento de la identidad nacional. Reafirma el respeto a las diversidades

religiosas, políticas, étnicas, culturales, psicológicas, de niños y niñas, jóvenes y adultos que apunta al desarrollo de capacidades de autocritica y crítica, de participación social desde el enfoque de una nueva ciudadanía formada en el respeto a la dignidad humana”, puede leerse en la ley de Nicaragua.

En el caso de la ley de El Salvador se hace referencia al impacto social que tiene esta capacidad transformadora de la educación sobre los sujetos, cuando declara que “El fin esencial de la educación es formar integralmente a los salvadoreños y las salvadoreñas: en lo físico, en lo emocional, en lo social, en lo moral y en lo espiritual. Las personas deben aprender a aprender a lo largo del tiempo y en todas las esferas de la vida cotidiana. Este es el eje central de una sociedad que basa su desarrollo en el conocimiento. El desarrollo integral de la persona tiene, así mismo, una dimensión social. Mediante la educación, también hay que aprender a convivir con los demás. El cultivo de la disciplina, la tolerancia y la solidaridad, combinado con el ejercicio equilibrado de los derechos humanos y las responsabilidades ciudadanas son aspectos clave de una formación integral”. En un tono similar, en Nicaragua “La educación es una inversión en las personas, fundamental para el desarrollo humano, económico, científico y tecnológico del país y debe establecerse una necesaria relación entre la educación y el trabajo; la educación es un factor imprescindible para la transformación de las personas, la familia y el entorno social”. La educación como transformadora no ya de los individuos, sino de las sociedades, aparece claramente en la ley argentina, cuando destaca, en su artículo tercero, que “La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fun-

damentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”.

De todos modos, en el momento en que más claramente se presentan las expectativas que las sociedades tienen sobre la educación es cuando se explicitan los objetivos de una política educativa. Por ejemplo, cuando en el artículo 11º de la ley de Argentina se declara que “Los fines y objetivos de la política educativa nacional son: a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales. b) Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores. c) Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural. d) Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana.”

En este sentido cabe destacar, por su amplitud y complejidad conceptual, el caso de la ley de Bolivia que en su artículo primero de definición de las bases de la educación en ese país, señala que “Es descolonizadora, liberadora, antiimperialista, antiglobalizante, revolucionaria y transformadora de las estructuras económicas, sociales, culturales, políticas e ideológicas; orientada a la autodeterminación y reafirmación de los pueblos, naciones indígenas originarias, afroboliviano y demás expresiones culturales del Estado Plurinacional boliviano. Es comunitaria, democrática participativa y de consensos para la toma de decisiones en la gestión de

políticas educativas públicas dentro del marco de la unidad en la diversidad. Es integradora del territorio; reafirma el derecho de Bolivia a un acceso propio y libre al Océano Pacífico. Busca la seguridad, defensa y desarrollo integrando las expresiones del poder político, económico, social, cultural y militar del Estado Plurinacional. Es laica, pluralista y espiritual porque respeta la espiritualidad de cada cultura y la libertad de creencias religiosas, promueve los valores propios y rechaza todo tipo de imposición dogmática religiosa. (...) Es fiscal y gratuita en todo el Sistema Educativo y obligatoria en los diferentes niveles y modalidades del subsistema de educación regular, con igualdad de oportunidades sin discriminación social, cultural, lingüística ni económica. Es intracultural, intercultural y plurilingüe porque articula un Sistema Educativo Plurinacional desde el potenciamiento de los saberes, conocimientos y la lengua propia de las naciones indígenas originarias; porque promueve la interrelación y convivencia en igualdad de oportunidades a través de la valoración y respeto recíproco entre las culturas del Estado Plurinacional y del mundo. Es productiva y territorial, orientada al trabajo y desarrollo sostenible que garantice procesos de producción, conservación, manejo y defensa de todos los recursos naturales, fortaleciendo la gestión y control territorial de los pueblos, naciones indígenas originarias y afroboliviano. Es científica, técnica, tecnológica y artística, porque desarrolla los conocimientos y sabiduría desde la cosmovisión de las culturas milenarias en complementariedad con los avances de la ciencia y la tecnología, para contribuir al desarrollo integral de la humanidad. Es una educación en la vida y para la vida, porque interpreta las exigencias vitales del Estado Plurinacional en sus diversas zonas ecológicas, propicia una sociedad de unidad, de equilibrio entre el ser humano y la naturaleza en lo individual y colectivo, para vivir bien en comunidad.”

## EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS

Las cumbres mundiales y regionales de educación han tenido un fuerte impacto en el campo de las políticas educativas desde inicios de la década pasada. El lema “Educación para Todos” que queda instalado desde el encuentro de 1990 en Jomtiem fue el eje en torno al cual se dieron profundos debates, y que sin dudas quedaron reflejados en las leyes y los planes de acción que, en la región, se fueron redactando en los últimos tres lustros. Los compromisos asumidos por los gobiernos en esos encuentros han adquirido, en algunos casos, estatuto constitucional, y por consiguiente se convirtieron en referencias ineludibles en la nueva normativa sobre educación.

En la cumbre de Dakar del año 2000 se reafirma el compromiso de garantizar educación para todos, enfatizando en la necesidad de promover una educación de calidad. Hoy es posible ver cómo en las nuevas leyes de educación de la región están presentes los desafíos que quedan plasmados en estas cumbres, especialmente en tres grandes temas: en la redefinición de la obligatoriedad y las metas de universalización, en la promoción de acciones orientadas a garantizar calidad educativa, y en las políticas de equidad.

### a) Universalización y obligatoriedad: hacia una redefinición de la educación básica

Un tema central dentro de las leyes de educación es la definición de qué puede considerarse educación básica en cada país, y la determinación de aquellos tramos o niveles que se establecen como obligatorios. En Argentina, la educación es obligatoria desde los 5 años de edad (que corresponde al último año de educación inicial) hasta la finalización de la Educación Secundaria (incluyendo en este nivel lo

que habitualmente se conoce como nivel medio bajo y medio alto, con una duración de seis años). Ello se traduce en una educación obligatoria de 13 años. En Bolivia, “la educación regular es la educación integral, sistemática, normada, obligatoria y procesual que se brinda a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, desde su nacimiento hasta su inserción en la educación superior de formación profesional y con una mentalidad orientada al trabajo”. En los hechos, queda establecida como educación obligatoria la que se brinda a niños desde los 4 años, comprendiendo el nivel inicial (educación en familia comunitaria de 4 a 5 años); la primaria (educación comunitaria vocacional, de 8 años de duración: básica vocacional de 5 años de duración y avanzada vocacional de 3 años de duración) y la secundaria (educación comunitaria productiva de 4 años de duración). Así, en este país son obligatorios 14 años de educación. Cercano es el caso de El Salvador, que promueve una educación obligatoria de 12 años, resultado de una educación parvularia desde los 4 a los 6 años, y la básica, de 1° a 9° grado.

La ley peruana indica que “para asegurar la universalización de la educación básica en todo el país como sustento del desarrollo humano, la educación es obligatoria para los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria.” La educación inicial atiende a niños de 0 a 2 años en forma no escolarizada y de 3 a 5 años en forma escolarizada; la primaria dura 6 años y la secundaria, 5 años. De esta manera, hay 14 años de educación obligatoria.

En Guatemala “es obligatoria la educación inicial, preprimaria, primaria y el ciclo básico (7° a 9° grados). A mediano plazo el Estado podría ofrecer acceso universal a un grado de educación preprimaria, seis grados de educación primaria y tres grados del ciclo

básico del nivel medio, lo que hace un total de diez años de escolaridad.”

El texto de la ley chilena menciona que “Es deber del Estado promover la educación parvularia y financiar un sistema gratuito para el primer y segundo nivel de transición, sin que éstos constituyan requisitos para el ingreso a la educación básica. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.”

Por último, la ley nicaragüense establece que “La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria en los centros del Estado. La enseñanza secundaria es gratuita en los centros del Estado, sin perjuicio de las contribuciones voluntarias que puedan hacer los padres de familia. (...) La Educación Básica cuando la imparte el Estado, es gratuita y es obligatoria a partir del tercer nivel de educación inicial (5 a 6 años) hasta el sexto grado de primaria, se ampliará gradualmente en los niveles posteriores.” Son, entonces, 7 años de obligatoriedad escolar.

Una tendencia clara en las nuevas leyes es la de ampliar la obligatoriedad, abarcando la educación secundaria (excepto Nicaragua), y parte o la totalidad del nivel inicial (excepto Chile). Es así como en estos países se llega a ciclos obligatorios de 12, 13 o 14 años. Ello sin dudas implica una redefinición de lo que se considera la educación básica en cada país. Lo que subyace a esta ampliación es la idea de que el conjunto de conocimientos a los que todo niño, niña o adolescente debe acceder para su formación plena como ciudadano y para su integración social y productiva es cada vez mayor, y consecuentemente, el tiempo de educación que se debe garantizar es también mayor. En el tránsito desde metas educativas que apuntaban al acceso y permanencia en el nivel

primario, y que eran las que prevalecían antes de los años '90, hasta estas nuevas metas se describe una clara redefinición de las expectativas que las sociedades tienen con respecto a la educación de las nuevas generaciones.

Por otra parte, existe una profunda relación entre la educación obligatoria y la universalización de la oferta educativa. La determinación de un nivel como obligatorio compromete al Estado a garantizar oferta educativa en ese nivel para la totalidad de la población, y ello se ve reflejado en todas las leyes. Pero el compromiso de universalización puede ir más allá de la obligatoriedad, como es el caso de la educación inicial en Argentina y Chile. La educación inicial para niños de 3 y 4 años de edad no es obligatoria en Argentina; sin embargo, la ley establece que el Estado tiene la obligación de universalizar la oferta para esos grupos de edad, a los efectos de que todo padre que desee escolarizar a sus niños a esa edad pueda hacerlo. Del mismo modo, en Chile no se establece como obligatoria la educación para el grupo de 4-5 y 5-6 años; no obstante, el Estado tiene el deber de financiar un sistema educativo gratuito para esta franja de edad.

Nicaragua es el único caso donde sucede lo contrario: la educación es obligatoria a partir del nivel inicial pero el Estado aún no garantiza el acceso universal a este nivel. “Conforme la Constitución es obligatoria la educación inicial, preprimaria, primaria y el ciclo básico (...). A mediano plazo el Estado podría ofrecer acceso universal a un grado de educación preprimaria...”

### b) En busca de la calidad educativa

El tema de la calidad de la educación está sumamente presente en todas las leyes, y opera como justificación de un conjunto de políticas que se pro-

mueven en los textos normativos. Así, se presentan como políticas de calidad los diseños curriculares, la formación docente, las evaluaciones y mediciones de la calidad educativa, la investigación e innovación educativas, la incorporación de nuevas tecnologías y medios de comunicación, y los esfuerzos por mejorar el ambiente físico en las escuelas, el equipamiento en las aulas y el clima institucional. Si bien todos estos temas aparecen tratados en diferentes capítulos de las leyes, se mencionan aquí los momentos en que se los relaciona con la calidad educativa.

- *Currículo*

La definición de los alcances del currículo que conforma la educación básica está presente en las distintas leyes, como un modo de avanzar hacia una educación de calidad. Según se expresa en la ley argentina, “El estado definirá estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria”. El mismo texto destaca que se establecerán mecanismos de renovación periódica total o parcial de dichos contenidos curriculares comunes. En Bolivia, “La Educación Regular Alternativa garantizará una educación de calidad a través de un currículo integral y diversificado que permita la transitabilidad y articulación en igualdad de condiciones a la educación superior, en modalidades de atención presencial, a distancia y virtual”.

La ley de Nicaragua parte de definir calidad como “el criterio transversal de la educación nicaragüense que desafía los procesos educativos en relación con los resultados académicos y con la relevancia de los aprendizajes para la vida de los educandos”. Luego explicita que esta noción de calidad abarca la concepción, diseño de planes y programas de estudio que conforman parte importante del currículum.

En El Salvador la ley destaca que es un objetivo asegurar que el currículo se convierta en una herramienta que clarifique las competencias esperadas en los estudiantes y se implemente efectivamente en el contexto de las aulas. Por último, en Perú se establece la necesidad de currículos básicos, comunes a todo el país, articulados entre los diferentes niveles y modalidades educativas que deben ser diversificados en las instancias regionales y locales y en los centros educativos, para atender a las particularidades de cada ámbito.

La nueva ley chilena incluirá “las normas que fijen el ordenamiento de un currículo nacional flexible, moderno, democrático y orientado a las necesidades del siglo XXI.” Asimismo, “consigna grandes avances en materia curricular, a lo menos, en tres dimensiones: modernización del currículo, flexibilidad y cobertura de poblaciones específicas; y calificación y certificación de aprendizajes y competencias. Se actualiza el currículo estableciendo, por primera vez, objetivos terminales de aprendizaje para la educación parvularia, definiendo el requerimiento formativo de este nivel educativo. Se reformulan los objetivos terminales de aprendizaje de la educación básica y media, y se establecen objetivos de aprendizaje más ricos, que abordan las dimensiones personales, sociales y cognitivas del aprendizaje, así como la formación valórica. Especialmente, se promueve el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el sentido de pertenencia a la nación, el respeto a la diversidad, la valoración de las formas pacíficas de convivencia, el cuidado del medioambiente. Se reconocen formaciones diferenciadas científico humanista, técnico profesional y artística en la enseñanza media, y se abre la posibilidad para crear otras diferenciaciones.”

Con matices propios de cada país (como lo son los

núcleos de aprendizajes prioritarios en Argentina, la voluntad de poner en tensión el carácter universal del currículo con la necesidad de contemplar la diversidad social y cultural en Perú o el llamativo énfasis que pone la Ley boliviana en torno al subsistema de educación regular alternativa, la formación docente y la participación comunitaria popular) en todos los casos se destaca la centralidad del currículo en la definición de lo que representa una educación de calidad.

- *Docentes*

La cuestión docente es otro tema que aparece recurrentemente asociado al de calidad en los textos de las leyes. El aspecto más enfatizado es el de la formación, tanto inicial como continua. Así, el Estado argentino “asegurará el mejoramiento de la formación inicial y continua de los/as docentes como factor clave de la calidad de la educación”, y en Perú se promueve una “formación inicial y permanente que garantiza idoneidad de los docentes y autoridades educativas”.

La ley boliviana define a la formación de maestros como “única, fiscal, gratuita y diversificada. Única en cuanto a jerarquía profesional, calidad pedagógica, ética, moral y científica. Fiscal y gratuita porque el Estado asume esa responsabilidad. Diversificada porque responde a las características geográficas, económico productivas y socioculturales de las naciones indígenas originarias, afroboliviano y demás sectores sociales del Estado”. El objetivo último es formar maestros con “vocación de servicio a la comunidad, con calidad y pertinencia pedagógica y científica, identidad cultural y de clase, actitud crítica, reflexiva y contextualizada a la realidad sociocultural”.

Pero las notas en torno a los docentes van más allá

de la formación, y hacen referencia a la carrera docente y a la motivación o incentivos para el desarrollo profesional. En El Salvador, por ejemplo, se promueve “el buen desempeño y una elevada motivación de los docentes, en la medida que son protagonistas clave del proceso de enseñanza-aprendizaje”, y en Perú se habla de una “carrera pública docente y administrativa en todos los niveles del sistema educativo, que incentive el desarrollo profesional y el buen desempeño laboral.”

Por su parte, en Chile se destaca la responsabilidad del Estado de “velar por la calidad de la Educación, estableciendo las condiciones necesarias para ello y verificando permanentemente su cumplimiento; realizar supervisión, dar apoyo pedagógico a los establecimientos y promover el desarrollo profesional docente.” De mismo modo, también se responsabiliza a los docentes en el logro de la calidad, cuyos deberes son “escuchar a sus alumnos; ejercer la función docente en forma idónea y responsable; actualizar sus conocimientos y evaluarse periódicamente; investigar, exponer y enseñar los contenidos curriculares correspondientes a cada nivel de enseñanza, en el marco de los planes y programas de estudio; respetar las normas de convivencia del establecimiento en que se desempeñan, los derechos de los alumnos y tener un trato respetuoso con los alumnos y demás miembros de la comunidad educativa.”

- *Evaluaciones de rendimiento educativo y medición de la calidad de la educación*

Dando continuidad a una tendencia que se instala a inicios de los años '90, todas las leyes nuevas contemplan la puesta en marcha o profundización de mecanismos de evaluación de la calidad. Lo determina la ley de Argentina, cuando indica que se “implementará una política de evaluación concebi-

da como instrumento de mejora de la calidad de la educación”, o El Salvador al señalar que “El avance hacia la provisión de servicios cada vez más efectivos deberá reflejarse en el mejoramiento de los rendimientos de estudiantes en pruebas nacionales o internacionales aplicadas en áreas básicas del conocimiento (lenguaje, matemática, ciencias y estudios sociales)”.

La ley chilena establece que “El Ministerio de Educación deberá velar por la evaluación continua y periódica del sistema educativo a fin de contribuir a mejorar la calidad de la educación. Esta evaluación comprenderá, a lo menos, los logros de aprendizaje de los alumnos, el desempeño de los profesionales de la educación y el funcionamiento de los establecimientos educacionales. La evaluación de los alumnos deberá incluir indicadores que permitan efectuar una evaluación de carácter integral y deberá realizarse conforme a criterios objetivos y transparentes. La evaluación de los profesionales de la educación se efectuará de conformidad a la ley. Los establecimientos educacionales deberán desarrollar procesos de evaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión. Los resultados de estas evaluaciones serán informados a la comunidad educativa, resguardando la identidad de los alumnos y de los docentes, en su caso. Sin embargo, los resultados podrán ser accesibles para los apoderados de los alumnos en aquellos casos en que las pruebas a nivel educacional tengan representatividad individual, sin que pueda ser usada con propósitos que puedan afectar negativamente a los alumnos, tales como selección, repitencia u otros similares.”

En Nicaragua se indica que “se debe investigar la calidad de los resultados educativos, en los diferentes niveles, modalidades y grados teniendo como referente los objetivos a fin de alcanzar la pertinencia

en la educación. Promover los procesos de autoevaluación de la actividad educativa por cada uno de los estamentos de la comunidad educativa”. Por último, la ley peruana especifica que, en el ámbito de sus competencias, los organismos del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación: a) Promueven una cultura de calidad entre los docentes y las instituciones educativas. b) Evalúan, en los ámbitos nacional y regional, la calidad del aprendizaje y de los procesos pedagógicos y de gestión. c) Acreditán, periódicamente, la calidad de las instituciones educativas públicas y privadas.

#### • *Innovación educativa*

De modo similar que la preocupación por las pruebas de evaluación de calidad, la promoción de acciones que representen la búsqueda de nuevas respuestas al cada vez más difícil desafío de educar también son la continuidad de líneas que ya estaban presentes en las normas que se fueron aprobando durante la década pasada en la región. Se promueve la innovación y la experimentación educativa, como factores que interactúan en el logro de la calidad (Argentina y Perú). En Nicaragua, por ejemplo, se señala que “El Ministerio (...), en aras de asegurar la calidad de la enseñanza, fomentará en los Centros Educativos la investigación, favorecerá la elaboración de proyectos que incluyan innovaciones curriculares, metodológicas, tecnológicas, didácticas y de organización en cada nivel y modalidad del sistema educativo”.

En el texto de la ley chilena se hace referencia a que “el proyecto innova al facultar el Ministerio de Educación para proponer nuevas modalidades educacionales que complementen la educación regular o desarrollen áreas específicas de ella, así como para la creación de adecuaciones curriculares de los marcos nacionales al servicio de personas o grupos poblacionales específicas que lo requieran.”

#### • *Ambiente físico, equipamiento y clima institucional*

Por último, son múltiples las referencias a acciones orientadas a garantizar condiciones edilicias e institucionales adecuadas para garantizar prácticas educativas de calidad. La ley Argentina indica que “El Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural (...) .El Ministerio de Educación (...) dotará a todas las escuelas de los recursos materiales necesarios para garantizar una educación de calidad, tales como la infraestructura, los equipamientos científicos y tecnológicos, de educación física y deportiva, bibliotecas y otros materiales pedagógicos, priorizando aquellas que atienden a alumnos/as en situaciones sociales más desfavorecidas.” En El Salvador, “Las principales políticas para lograr una mayor efectividad de la educación básica y media son: 1. Mejorar los ambientes físicos, para que sean funcionales, seguros y agradables y apoyen la labor educativa. 2. Mejorar, con especial atención, el clima institucional de las escuelas, a fin de que se logre un ambiente social armonioso, coherente y ordenado, que favorezca las tareas de enseñar y aprender.”

La ley chilena dispone que los establecimientos educativos deben, entre otros requisitos, “Disponer de mobiliario, equipamiento, laboratorios, talleres, biblioteca escolar, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir, conforme a normas de general aplicación establecidas por ley” para que el Ministerio de Educación las reconozca oficialmente. Asimismo, el proyecto de ley “establece una subvención preferencial destinada, por un lado, 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. La subvención preferencial también busca una mayor responsabilización de los sostenedores, los docentes y las escuelas en el mejoramiento de la calidad de la educación, en especial en los logros de aprendizaje, y un trato preferencial a los alumnos más vulnerables.”

Por último, la ley de Perú señala que “Los factores que interactúan para el logro de dicha calidad son: (...) f) Infraestructura, equipamiento, servicios y materiales educativos adecuados a las exigencias técnico-pedagógicas de cada lugar y a las que plantea el mundo contemporáneo. h) Organización institucional y relaciones humanas armoniosas que favorecen el proceso educativo.”

En síntesis, si bien en general no hay posicionamientos claros respecto a qué debe entenderse por calidad de la educación, las nuevas leyes encuentran en ese concepto un eje desde el cual se articulan múltiples políticas educativas. La definición de contenidos, la formación y la carrera de los docentes, o la implementación de pruebas de calidad y el uso que se hace de sus resultados, todos temas que en las leyes aparecen asociados a la meta de garantizar una educación de calidad, han sido sumamente conflictivos desde fines de los años 80, pues en ellos se jugaba la dirección que tomaban las políticas educativas en el marco del nuevo modelo de desarrollo que se estaba consolidando en la región.

El hecho de que la idea de calidad entrara al campo de la política educativa en un registro cercano a la noción de productividad explica buena parte del conflicto que desencadenó. Por un lado, por la asociación que queda establecida entre educación de calidad y formación de recursos humanos, es decir, con aquella que produce seres productivos; por el otro,

por la asociación con una educación que en sus prácticas y su gestión es observada en clave de productividad. Al irrumpir matizadas por este tipo de encuadres, muchas de las políticas promovidas en nombre de la calidad educativa durante los años '90, como las de evaluación e incentivos docentes, proyectos pedagógicos por escuelas, descentralización, premios a escuelas por los resultados de calidad, etc., se convirtieron así en ejes de profundos conflictos en el campo educativo.

En las nuevas leyes, el espacio de posibilidad para este tipo de políticas sigue presente. Cierta ambigüedad en el manejo de la noción de calidad y un grado amplio de generalidad en el tratamiento de cada uno de los ejes específicos que aquí se analizaron permite suponer que no es en las leyes donde se saldan las tensiones que quedan definidas en estas problemáticas, sino que se estarían desplazando al terreno de la definición de políticas concretas, ya en el campo de los poderes ejecutivos.

### c) La equidad educativa

El debate sobre la equidad es relativamente nuevo en el campo de las políticas educativas, así como en el de las políticas sociales en general. Si bien existen antecedentes previos en el ámbito académico, su instalación en el debate público data de la década de los años '90. En ese contexto, el concepto de equidad aparece como desafiando al de igualdad, situación que da lugar a múltiples malestares ideológicos, además de aportar confusiones en el plano conceptual. En América Latina, abonó fuertemente al malestar en medios académicos y políticos progresistas el hecho de que se atribuya su origen al Banco Mundial y otras agencias multilaterales del sistema internacional. Sin embargo este disgusto con el término trasciende a las fronteras de la región. Por ejemplo, en un documento de la comisión de la

Unión Europea que analiza la equidad de los sistemas educativos se explicita la necesidad de plantear una definición clara de este concepto, a los efectos de quedar libres de sospechas de estar justificando “desigualdades injustificables en beneficio de las clases dominantes”<sup>4</sup> (citado en López, 2007).

La noción de equidad irrumpe así en un campo donde la concepción igualitarista de la educación está instalada en la base de los sistemas educativos de la región desde sus orígenes, hace ya más de un siglo. Primaba entonces el desafío de enfrentar a prácticas sociales múltiples y diversas, carentes de una raíz común que las unifique, con una cultura unitaria desde la cual iniciar un proceso de integración. Cultura que debía además promover un proceso de modernización guiado por un proyecto de secularización, en que las explicaciones científicas debían desplazar a las concepciones míticas y religiosas de la realidad. Este proceso apelaba a una confianza y una creencia en el saber objetivo como modo de abrir el camino hacia una cultura universal identificada con la construcción de la Nación (Dubet y Martuccelli, 2000). Así, una oferta educativa homogénea estuvo presente en la dinámica de conformación de los Estados Nación de la región, como práctica cohesionante que tuvo un alto impacto en los procesos de integración social.

La capacidad integradora de esta visión igualitaria entra en crisis cuando las sociedades se van tornando cada vez más heterogéneas, y en las que la distribución de la riqueza es crecientemente injusta. Es precisamente la creciente desigualdad en el origen social de las personas, en sus condiciones de vida, en sus trayectorias o en sus pertenencias culturales lo que pone en cuestión la pertinencia de una oferta educativa igual para todos. Desde una perspectiva optimista podría sostenerse que en so-

ciudades más homogéneas una educación igualitaria tiene la capacidad de fortalecer tendencias a la equidad social, promover una movilidad social ascendente y una mayor cohesión social. Desde una visión crítica puede decirse, en cambio, que en sociedades homogéneas la educación reproduce -como en todas las sociedades- las desigualdades existentes, pero que en este caso dichas desigualdades son aceptables. Pero en el nuevo escenario social que se va configurando en la región una oferta educativa concebida como igualitaria deja de tener efectos integradores frente a semejantes desigualdades sociales, y pasa inevitablemente a reproducir y reforzar situaciones de discriminación ya intolerables. Así, en sociedades homogéneas la educación refuerza la homogeneidad. La misma educación tiene efectos similares en las trayectorias individuales de cada uno de los ciudadanos, en tanto ellos son similares y parten de situaciones iniciales comparables. En contextos de alta heterogeneidad, en que las situaciones individuales son cada vez más diversas, una oferta educativa homogénea se traduce necesariamente en trayectorias y logros sumamente dispares.

Es entonces que se hace necesario incorporar la heterogeneidad de las sociedades como un factor fundamental en el diseño de las políticas educativas, y es en este proceso que se incorpora la noción de equidad, la cual puede ser definida como una estrategia orientada a la búsqueda de la igualdad a partir del reconocimiento de las diferencias. Como bien señalan autores como Fitoussi y Rosanvallon (1996), la equidad y la igualdad no compiten como conceptos; por el contrario, la equidad es una estrategia para el logro de la igualdad. La equidad busca la igualdad, y la igualdad necesita de políticas de equidad.

Analizar el modo en que aparece tratada la equidad

<sup>4</sup>(European Group of Research on Equity of the Educational Systems, 2003. Original en inglés)

en las nuevas leyes educativas lleva al planteo de al menos tres preguntas. La primera de ellas es cuál es la igualdad que se busca, y en función de la cual se promueven las políticas de equidad. La segunda es en qué consisten esas políticas de equidad; la tercera, de qué modo se caracteriza esta heterogeneidad social a la cual se pretende abordar.<sup>5</sup>

### • *Principios de equidad*

La ley argentina establece como objetivo último de una política de equidad “el aprendizaje de saberes significativos en los diversos campos del conocimiento, en especial la lengua y la comunicación, las ciencias sociales, la matemática, las ciencias naturales y el medio ambiente, las lenguas extranjeras, el arte y la cultura y la capacidad de aplicarlos en situaciones de la vida cotidiana”. Una meta similar, orientada a promover igualdad en los logros educativos, aparece enunciada en la ley nicaragüense cuando indica que, al ser la educación un derecho fundamental inherente a la condición humana, “la equidad pretende superar las exclusiones y desigualdades que afectan a las personas (niños, niñas, jóvenes y adultos) a la hora de tener acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo global, relacionando esta última con la calidad y pertinencia de los aprendizajes y la formación de una persona de calidad. La equidad se podría ubicar en esta frase: Educación para todos y éxito de todos en la educación”.

En Chile, se detecta como un problema grave la falta de equidad, las discriminaciones arbitrarias y la segmentación en el interior del sistema educativo. En este contexto, educación de calidad en condiciones de equidad, son principios inspiradores e indisolubles del proyecto de ley de Chile. “El sistema propenderá a la integración e inclusión de todos los sectores de la sociedad, estableciendo medidas

de discriminación positiva para aquellos colectivos o personas que requieran de protección especial.”

En contraste a esta aproximación a la igualdad en los logros académicos, la ley de Bolivia enfatiza explícitamente en la igualdad de oportunidades, principio presente en las normas educativas basadas en los encuadres igualitaristas tradicionales. De todos modos, a lo largo de la ley aparecen múltiples referencias que emparentan el encuadre de la ley boliviana con los dos ejemplos anteriores, cuando destaca que la educación “Es universal, única y diversa. Universal porque atiende a todos los habitantes del Estado Plurinacional. Única en cuanto a calidad y contenido curricular básico. Diversa en su aplicación y pertinencia a cada contexto geográfico, social, cultural y lingüístico”. En el caso de Perú, nuevamente el principio estructurante de las políticas de equidad es la igualdad de oportunidades, en este caso respecto al “ejercicio del derecho a la educación”.

### • *Políticas de equidad*

¿Cuál es la estrategia que debe llevarse a cabo para el logro de esas metas de equidad propuestas? Se presentan aquí algunos ejemplos del tipo de políticas que se promueven a través de las leyes. La ley Argentina propone “garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. (...) El Ministerio (...) es responsable de definir las medidas necesarias para que los servicios educativos brindados en zonas rurales alcancen niveles de calidad equivalente a los urbanos. Los criterios generales que deben orientar dichas medidas son: a) instrumentar programas especiales de becas para garantizar la igualdad de posibilidades. b) asegurar el funcionamiento de comedores escolares y otros servicios asistenciales que

<sup>5</sup> Un análisis más desarrollado sobre la noción de equidad educativa puede encontrarse en López, 2007.

resulten necesarios a la comunidad.”

En Bolivia, se explicita la necesidad de “Formular e implementar programas sociales específicos de apoyo en alimentación, hospedaje en familia, internados, transporte estudiantil que garanticen una educación con igualdad de oportunidades, priorizando las áreas rurales y regiones fronterizas del país”. En otro momento de la ley, y desde una perspectiva que trasciende a la dimensión material de provisión hacia la escuela o las familias, se indica la necesidad de “desarrollar planes y programas educativos pertinentes a las características de cada contexto sociocultural, ecológico y geográfico, sobre la base de contenidos curriculares básicos en el marco de los procesos de interculturalidad.”

En El Salvador, “Las principales políticas para mejorar el acceso a la educación son las siguientes: 1. Implementar modalidades flexibles de educación básica y media, para propiciar que los jóvenes y adultos aumenten su escolaridad. 2. Proveer servicios de educación básica, con especial énfasis en las zonas más pobres. 3. Universalizar la educación parvularia, dando prioridad a los estudiantes de 6 años. 4. Alfabetizar a jóvenes y adultos, con especial atención a los municipios de mayor pobreza, para que completen el sexto grado y mejoren sus opciones de capacitación laboral. 5. Fortalecer la oferta de servicios para atender la diversidad”.

En Nicaragua se destaca la obligación del Estado de “realizar acciones como: a) Llevar a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. b) Llevar a cabo programas compensatorios para apoyar con recursos específicos a aquellas enti-

dades o estratos con mayores rezagos educativos”. Por último, en Chile la ley dispone que es deber del Estado “asegurar la equidad del sistema y de las instituciones educativas a través de discriminación positiva y medidas compensatorias cuando las circunstancias ameriten; de promover la igualdad de oportunidades y la inclusión en la educación.”

### • Los grupos vulnerables

Más allá de enunciados en los que se hace referencia a los problemas de las desigualdades sociales y la diversidad cultural, cuando se explicita los grupos poblacionales que serán beneficiarios de las políticas de equidad, éstos quedan definidos a partir de una mirada que pone el énfasis en la noción de vulnerabilidad. Así, suelen ser objeto de estas políticas los indígenas, los sectores sociales desfavorecidos, los pobres y excluidos, los rurales y dispersos, los discapacitados o quienes habitan en zonas fronterizas.

Este modo de definir a los grupos prioritarios está atravesado por la noción de carencia de ciertos sectores sociales frente a otros. Así, los indígenas deberán ser beneficiarios de políticas compensatorias para ponerlos en igualdad de condiciones respecto a los no indígenas, los rurales frente a los urbanos, o los pobres en relación a los que no lo son.

### LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

La preocupación por establecer el lugar que tiene la sociedad civil está muy presente en el cuerpo de las leyes educativas recientes, tal vez consolidando una tendencia creciente en este sentido. Ya en la década de los años '90 el tema de la participación ganó un espacio muy importante en la agenda social, de la mano de una serie de recomendaciones de políticas que se van instalando desde fines de la década ante-

rior, orientadas a una descentralización y desestatización de las políticas públicas, entre ellas las educativas. Así, se dio un gran impulso a acciones orientadas a fortalecer a las instancias intermedias y locales en relación con los centros de las políticas, materializados en los grandes ministerios nacionales. De este modo, se buscó un mayor protagonismo y autonomías de las instancias locales de gobierno, y fundamentalmente de las escuelas. Este protagonismo que se busca dar a las instancias locales converge con todas las acciones que promueven el fortalecimiento de la sociedad civil, para su interacción con la oferta educativa, y más aún, para posicionarla en un espacio de corresponsabilidad con el Estado en la prestación de los servicios educativos.

Esta redefinición del rol de las familias o las organizaciones que representan a la sociedad civil se manifiesta en todas las leyes. En ellas se les da un protagonismo altísimo, al punto que la participación aparece como un pilar de las políticas educativas. Así, enunciados como “El Estado tiene la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias” (Argentina), o “La educación es un derecho fundamental de la persona y de la sociedad. El Estado garantiza el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la Educación Básica. La sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo” (Perú) ponen a la participación como un eje definitorio de las políticas educativas. Si bien en ambos casos se establece como central la responsabilidad del Estado en relación con la educación de la sociedad, inmediatamente se plantea la participación como un elemento inseparable de esa definición previa. Lo mismo se ve expresado en la

ley nicaragüense, cuando destaca que “La Educación en Nicaragua es un proceso que requiere de la participación social. Las organizaciones civiles, las instituciones y empresas públicas y privadas, los gremios, las instituciones religiosas y laicas, y en general, todos los sectores de la Nación, tienen en la Educación intereses objetivos y responsabilidades ineludibles”.

Más aún, la participación no sólo es un medio para el logro de ciertas metas educativas, sino que aparece como un fin, un valor en sí mismo. Ello se hace visible en la ley boliviana, cuando destaca que entre los fines de la educación está “Garantizar la participación plena de los pueblos y naciones indígenas originarias, organizaciones sociales e instituciones del Estado Plurinacional en la educación”, o en la argentina, que también destaca entre los “fines y objetivos de la política educativa nacional (...) asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles.”

La ley boliviana es la que más claramente establece los principios desde los cuales se legitima esta propuesta de participación. Ellos son: “1. Poder de decisión en el proceso educativo en todo el Sistema Educativo Plurinacional, de acuerdo a reglamentación. 2. Corresponsabilidad de todos los sectores y estamentos de la población en la conducción de la educación, recayendo en el Estado la responsabilidad de financiarla, sostenerla y controlarla en todos los niveles del Sistema Educativo. 3. Respeto a las competencias específicas: administrativo jerárquico, técnico docente, educativo estudiantil, institucional comunitario popular. 4. Carácter democratizador, involucra a todos los actores e instancias de la participación en la gestión educativa. 5. Espíritu consensuador en la búsqueda de acuerdos y coincidencias entre los diferentes actores de la educación. 6. Vocación de servicio, compromiso, reciprocidad y solidaridad que involucra a todos a afirmar la acción educativa con ini-

ciativa y esfuerzo. Elimina todo tipo de agresión entre los actores de la educación. 7. Respeto a las identidades culturales y sus organizaciones para fortalecer el proceso de descolonización y afianzar el carácter Plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado. 8. Legitimidad y representatividad de los actores en la participación comunitaria popular, evitando cualquier forma de suplantación arbitraria. 9. Territorialidad, que delimite claramente el ámbito geográfico de participación en el Estado Plurinacional.”

¿En qué instancias de las políticas educativas tiene cabida la sociedad civil? Podría decirse que en todas. Se propone su participación en la planificación de las políticas, su organización, ejecución, seguimiento y evaluación, la atención de los excluidos del sistema educativo, articulación de consensos de diferentes actores, gestión de establecimientos educativos, la administración de las políticas, etc. El espectro de oportunidades que se plantean para los diferentes sectores de la sociedad en el conjunto de las políticas educativas es sumamente amplio, y queda reflejado de modo similar en todas las leyes.

En cuanto a las formas de participación, se destaca la promoción de instancias u órganos colegiados como espacios consultivos y de orientación. Así, en Bolivia se mencionan a los “Concejos Comunitarios de Unidad Educativa: Su función es participar en la gestión del proceso educativo de la unidad educativa respectiva; Los Concejos Educativos Comunitarios de Núcleo: Su función es participar en la gestión educativa del Núcleo; Los Concejos Educativos Comunitarios Zonales: Su función es participar en la gestión educativa zonal; Concejos Educativos Comunitarios Regionales: Su función es participar en la gestión del proceso educativo a nivel regional, en correspondencia con

las políticas educativas Plurinacionales; Los Concejos Educativos de Pueblos Originarios: Tienen carácter nacional y transterritorial, están organizados en cada nación indígena originaria: Aymara, Quechua, Guaraní, Guarayo, Chiquitano, Majeño, Uru, Amazónico multiétnico, Afroboliviano y otros. Su función es participar en la formulación de políticas educativas, velando por la adecuada implementación y aplicación de la educación intracultural, intercultural y plurilingüe desde la planificación hasta la evaluación; Concejo Educativo Plurinacional: Sus funciones son proponer proyectos de políticas educativas integrales, de consenso y vigilar el cumplimiento de las resoluciones del Congreso Plurinacional de Educación”.

El proyecto chileno destaca la importancia de la participación tanto de las escuelas como de la sociedad. Establece que “Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser considerados en el proceso educativo y en la toma de decisiones.” Una de las formas de involucrar a la comunidad, que puede desprenderse del texto del proyecto, es su rol como receptora de la información que produce el sistema acerca de los resultados en las evaluaciones de la calidad. Otras acciones que se proponen para el logro de tal fin es la promoción, desde los establecimientos educacionales, de “la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, en especial a través de la formación de Centros de Alumnos, Centros de Padres y Apoderados y Consejos de Profesores, con el objeto de contribuir al proceso de enseñanza del establecimiento. Asimismo, en cada establecimiento de educación general que imparta enseñanza básica y/o media existirá un Consejo Escolar.” En Perú y en Nicaragua se establece la figura del Consejo Nacional de Educación. En este último caso se destaca como función “Promover la participación de la sociedad civil y la comunidad

educativa en la búsqueda permanente de un consenso nacional en torno a la definición de políticas educativas nacionales.”

En todos los casos, los actores mencionados son docentes, alumnos, familias o padres de familia, medios de comunicación y empresas, quienes pueden estar representados en forma individual o a través de asociaciones u organizaciones. El espectro se amplía cuando se explicita cuáles pueden ser las organizaciones administradoras de centros educativos, donde se mencionan las organizaciones comunitarias, ONG's, sindicatos e iglesias.

En realidad, cuando se analiza el tratamiento que tiene el tema de la participación, son dos los casos que se destacan en el conjunto de las leyes analizadas. Una de ellas es la de Bolivia. Si bien uno podría sostener que todas las leyes, en su concepción última, hacen un tratamiento similar de la participación, es en la ley boliviana donde más se explicitan todas las instancias de participación, sus fines y sus fundamentos, por lo cual adquiere mayor visibilidad.

La otra es la de El Salvador, al establecer un compromiso compartido entre el Estado y la sociedad civil desde un lugar diferente: “El Estado, por sí solo, no podrá atender todas las necesidades y problemas del sistema educativo nacional. Se necesita la contribución de los distintos actores de la sociedad. El nivel educativo de la población nos involucra a todos. En este sentido, es necesario sumar esfuerzos de los distintos poderes del Estado, de los sectores público y privado, de la escuela y la familia, de las instancias nacionales y locales, del país y de la cooperación externa. También deben contribuir, con su labor educadora, los medios de comunicación social, de las ONG y de las iglesias”. La presencia de este párrafo en la ley del El Sal-

vador, en que se especifica las limitaciones del Estado y su contraste con las otras leyes en las que se establece la responsabilidad última del Estado, pone en evidencia que la participación puede ser promovida desde lugares diferentes: como derecho o como obligación.



INSTRUMENTOS BUENA VISTA  
"BUTRON"  
2007



4,

## ¿Qué hay de nuevo?



Es posible encontrar una particularidad en las leyes que fueron naciendo en esta nueva década? ¿Hay una nueva generación de normas, que reflejen una concepción diferente en torno a la educación y las políticas educativas? Como ya se anticipó, es difícil responder estas preguntas con plena certeza si no se hace un ejercicio de lectura comparada de las leyes actuales respecto a aquellas que nacieron en la década anterior. Sin embargo, se pueden esbozar ciertas ideas que apelan, en gran medida, a consensos o posiciones que se pueden encontrar en el debate actual en el campo social y educativo.

En principio, se desarrollaron en el inicio de este texto diferentes argumentos desde los cuales sostener la hipótesis de que las leyes que se están discutiendo y aprobando en estos años deberían ser diferentes a las que tienen ya más de una década. Cabe destacar, al menos, dos cuestiones presentes en la agenda social y educativa en casi todos los países de la región, y que uno esperaría encontrar reflejados en las nuevas normas.

La primera tiene que ver con cierto optimismo que reinaba a inicio de los años '90, basado en la certeza de que las reformas estructurales que se estaban llevando a cabo recompondrían el panorama económico de la región. Como consecuencia de ello se vislumbraba, como escenario futuro, un proceso de recomposición del panorama social. Las reformas educativas que se derivan de las leyes de educación que se fueron gestando a inicios de los años '90 suponen un escenario social a futuro muy diferente al que realmente existió en los hechos.

La segunda cuestión tiene que ver con la sensación de que el empuje que pudieron dar las leyes educativas desde inicios de los '90 se fue perdiendo, y hoy sus logros son difíciles de destacar en momentos en que se hacen tan evidentes las limitaciones de las políticas educativas, y los crecientes desafíos. El contexto actual es, sin dudas, menos optimista. El panorama social es más difícil, nuestras sociedades se han transformado profundamente en los

últimos tres lustros, y frente a la situación actual se tiene la sensación de que el poder de las políticas sociales y educativas es mínimo frente a la fuerza de las transformaciones que están viviendo nuestras sociedades. Es oportuno aquí recordar que de las siete leyes analizadas, cinco corresponden a países que ya hicieron sus reformas en la década pasada.

En este marco, hay indicios de una tendencia en las nuevas leyes. En primer lugar, se redefine lo que podría ser el sentido último de las políticas educativas. Es posible plantear que se va consolidando un pasaje desde políticas orientadas a garantizar el acceso a la escuela hacia otras que ponen el énfasis en el acceso al conocimiento.

Esto se hace visible desde diferentes perspectivas. En principio, la tendencia a declarar como obligatorio el nivel secundario nos indica que ya no alcanza con que los niños accedan a la escuela. La expectativa es que una vez en ella permanezcan, y puedan terminar el nivel medio, siendo obligación del Estado garantizar los recursos para que ello ocurra. Pero además, la irrupción generalizada de criterios de calidad lleva a avanzar más allá en la meta educativa. No sólo se espera que los adolescentes terminen la educación media, sino que además aprendan en su paso por las instituciones todo aquello que se considera como irrenunciable, los conocimientos necesarios para una plena integración.

Acompaña este cambio la redefinición de lo que se entiende como educación básica, al ampliarse la base de conocimientos que se consideran necesarios para una plena integración como ciudadanos. Ya no alcanza con la educación primaria, sino que además es necesaria la secundaria. Estos cambios en las expectativas en torno al lugar que ocupa la educación media es tal vez uno de los procesos más difíciles que están viviendo los sistemas educativos de América Latina.

Cabe recordar que en la mayoría de los países de la región, la educación media o secundaria nació con un claro espíritu de estratificación y selección social. No sólo no era obligatoria, sino que además eran muchos los filtros –explícitos o implícitos– que debían superarse para poder acceder a ella. De este modo, el universo de los alumnos de la escuela media era un conjunto relativamente pequeño y homogéneo. A juzgar por el perfil de los jóvenes y adultos que lograron completar ese nivel, está claro que la educación secundaria estaba dirigida a los sectores medios y altos, fundamentalmente urbanos.

Hoy, en cambio, las sociedades latinoamericanas apuestan a que la educación media sea obligatoria y universal. Ya no se espera que segregue sino, por el contrario, que integre. Actualmente cada establecimiento de la educación media se encuentra ante el desafío de cambiar su misión, debiendo así torcer una inercia presente en la cultura institucional, la de los docentes, y la de la propia comunidad. Frente a las metas de universalización, la dificultad de redefinir esta valoración de la educación media es una de los mayores desafíos que se enfrentan hoy.

Lo cierto es que, más allá de las dificultades operativas que implica el logro de esta nueva meta, se va consolidando en la región el paso desde una concepción de la política educativa que se centra en la igualdad de oportunidades hacia otra que pone el énfasis en la igualdad en los logros educativos. Ya no alcanza con que todos ingresen: la meta ahora es que todos permanezcan en el sistema educativo, egresen, y aprendan. Este cambio tiene grandes implicancias en la definición de criterios de lo que son las políticas de equidad.

Una política de equidad estructurada en torno a la búsqueda de la igualdad en los resultados educativos, en sociedades crecientemente desiguales y di-

versas, abre un debate sumamente complejo que de algún modo, como ya se señaló, aparece reflejado en las nuevas leyes, indicio tal vez de un avance en este sentido. De todos modos, se pudo percibir que esta complejidad se pierde cuando se habla de políticas concretas de equidad.

Lo que se ve, tal como se destacó, es un gran énfasis en transferencia de recursos materiales para las escuelas y las familias de los sectores más necesitados, escasos avances en términos de redefinir lo que es una política de equidad, algunas líneas de acción con una fuerte carga asistencialista, y programas compensatorios focalizados que expresan de algún modo cierta continuidad de políticas que entraron en vigencia durante la década pasada.

Merecen ser destacados dos ejemplos donde se percibe un avance significativo en la conceptualización de las políticas de equidad. El primero es el tratamiento que recibe en casi todos los países el tema de la educación inicial y, especialmente, la referida a la primera infancia. Aparece allí una concepción integral de las acciones orientadas a garantizar calidad en los servicios educativos que no está presente en los otros niveles de la educación básica. Para este grupo específico de niños, la educación es concebida como un desafío que excede a los alcances de la escuela y que apela a una articulación con políticas de salud, crianza, desarrollo comunitario, participación, etc. En este marco, las políticas de equidad orientadas a garantizar el acceso universal a este nivel son políticas que articulan recursos de diversas áreas de gobierno, promoviendo así acciones integrales que van mucho más allá de la escuela.

El segundo ejemplo de definiciones que apuntan hacia una conceptualización diferente de lo que es una política de equidad es Bolivia, donde se esta-

blece que la educación es universal, única y diversa. Como señala la norma, es universal “porque atiende a todos los habitantes del Estado Plurinacional”. Es decir, aparece aquí la meta de garantizar una educación para todos; única en cuanto a calidad y contenido curricular básico: todos los niños deben acceder a la misma educación, en el sentido de la misma calidad y los mismos contenidos. Es tal vez en este enunciado donde queda más claramente planteada la meta de igualdad en los resultados educativos, horizonte hacia el cual las demás leyes parecen tender. Y por último, diversa en su aplicación y pertinencia a cada contexto geográfico, social, cultural y lingüístico. Es decir, si se quiere igualdad de resultados en una sociedad profundamente desigual y heterogénea, es necesario promover una gran diversidad de acciones, de políticas, o de estrategias pedagógicas e institucionales. En esas tres palabras –universal, única y diversa– la ley de Bolivia sintetiza uno de los debates más profundos sobre lo que es una política de equidad educativa en la actualidad.

Otro elemento a destacar como tendencia es la consolidación de un discurso que se centra en la educación como derecho. Si bien ya en la década de los años '90 esta apreciación de la educación estaba sumamente presente, coexistía con enunciados orientados a sostener a la educación como un recurso productivo. En las nuevas leyes, esta segunda visión pasa más inadvertida. Hoy prevalece claramente una visión de la educación como formadora de ciudadanos, con una gran capacidad transformadora de las personas y de las sociedades. Y en este punto, por sobre una visión económica, predomina otra centrada en valores, la solidaridad o la tolerancia.

Otra tendencia que se puede plantear como posible de identificar es la consolidación de la sociedad

civil como un actor destacado en la educación. Como ya se señaló, este ha sido un tema polémico en la década pasada, en la medida en que la participación ciudadana aparecía asociada a una redefinición del rol del Estado frente a la sociedad. Si bien el tema de la participación tiene una presencia aparentemente mayor –y sería éste el elemento que marca una tendencia– no está claro que haya un giro respecto al tipo de participación que se promueve, y el modo en que se articula con las acciones del Estado.

Por un lado, hay textos que hablan de la participación como derecho, junto a Estados que deben garantizar el acceso universal al conocimiento. Por el otro, situaciones en que el Estado solo no puede, y consecuentemente aparece una corresponsabilidad de la sociedad civil que resulta en una participación que no es el ejercicio de un derecho, sino una obligación de la sociedad.



...OS  
...TES

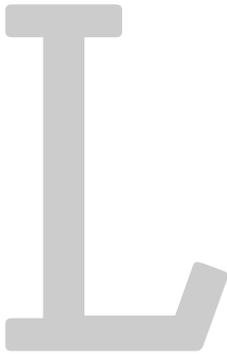
tenemos  
derecho  
a la educación  
de calidad

**QUEREMOS, UNA  
EDUCACIÓN  
DE CALIDAD**

UNANSE  
POR LOS  
DERECHOS  
A LA  
EDUCACIÓN

5,

## Comentarios finales: Las leyes como instrumento político



uego de una lectura de las leyes de educación de los países de América Latina, y más aún cuando se concentra la atención en aquellas que fueron redactadas en los últimos años, queda una primer impresión que es alentadora: se puede sostener que en la región hay “buenas leyes educativas”. ¿Qué quiere decir esto? Están entrando en vigencia leyes complejas, que expresan el profundo debate sobre la educación que se está viviendo en la región, y en las que se parte de una concepción cada vez más amplia de la educación en su articulación con el desarrollo de las personas y de las sociedades. Son normas que se estructuran en torno a una comprensión de la educación como un derecho, y proponen horizontes cada vez más altos respecto a la formación de las nuevas generaciones. La tendencia a universalizar y hacer obligatoria la educación secundaria es ejemplo de un esfuerzo que se proponen las sociedades de la región, en un intento de consolidar las bases para la inclusión educativa y social. Seguramente en cada ley hay puntos discutibles, aspectos que corregir, pero pareciera que hoy los problemas de la educación en la región no son consecuencia de la normativa vigente.

De todos modos, queda también un conjunto de interrogantes que genera inquietud. ¿Expresan realmente estas leyes el interés de las sociedades latinoamericanas? ¿Quieren realmente los diferentes grupos sociales garantizar una educación de calidad para todos? ¿Están los habitantes de los países de la región convencidos de que absolutamente todos los niños, independientemente de dónde hayan nacido, deben recibir 12 o 13 años de educación de calidad? ¿Hay una disposición real a hacer los esfuerzos necesarios para el cumplimiento efectivo de las metas esbozadas en cada una de las normas nacionales?

Estamos en sociedades crecientemente fragmentadas, excluyentes, competitivas, cada vez más tolerantes de las desigualdades y las injusticias, con una creciente conflictividad entre los “ganadores” y los “perdedores” en este mundo más globalizado. La lógica del mercado fue ganando espacio en la dinámica de los procesos sociales y económicos, y fue permeando lentamente en las

subjetividades, redefiniendo las representaciones que los sujetos tienen de sí mismos, y de su relación con los demás. Cada vez más la noción de ciudadano va siendo desplazada por la de consumidor en la producción de identidades, y es en este contexto donde se gestan las nuevas leyes de educación.

Cabe pensar que existe un discurso educativo que logró cierta autonomía respecto a los intereses reales de los diferentes sectores de la sociedad. Hoy no hay cabida para negar el derecho a la educación, la necesidad de universalizarla, de enriquecer y actualizar los currículos, o de garantizar igualdad en los logros. Nadie puede manifestarse en contra de la calidad. Hay declaraciones que inevitablemente llevan al consenso. Puede plantearse entonces, a modo de hipótesis, que la mayor parte de los enunciados de fondo de las leyes de educación en la región están en esta categoría; pertenecen a un espacio de consenso en el cual se puede desarrollar este discurso, y respecto al cual el debate se limita, tiende a cerrarse.

Ahora bien, si quienes expresan los intereses contrapuestos de los diferentes sectores de la sociedad manifiestan acuerdo al promulgar estas leyes, cabe pensar que no es en ellas donde se juegan realmente las relaciones de poder entre diferentes proyectos de país o de sociedad. Podría pensarse que, en los hechos, las leyes tienen un escaso impacto en redefinir el campo educativo en tanto campo en que se miden las relaciones de fuerza en torno a diferentes intereses sectoriales.

Planteado este interrogante, se hace necesaria una nueva lectura de las leyes, desde una perspectiva que trasciende a los alcances de este ejercicio. El desafío es leerlas como resultado de un debate, en contextos políticos específicos, convirtiendo en

objeto de análisis lo que en primera instancia aparece como un anecdotario en torno a cada una de las leyes, en que se consolida o debilita su legitimidad. Esa mirada sobre las leyes en su contexto de debate permitirá ver si es más conflictiva la definición de la educación como un derecho que el reparto de atribuciones entre el Estado Nacional, los Estados Provinciales y los Municipios, el financiamiento o el tratamiento de la condición docente. ¿Cuántos son los artículos que, en cada ley, efectivamente regulan las relaciones de fuerza, hacen política?

De todos modos, la experiencia indica que, una vez promulgadas, estas leyes son potentes instrumentos de políticas. Para quienes tienen la responsabilidad de la política educativa, son inevitablemente un marco de referencia. Habilitan recursos, legitiman o deslegitiman decisiones, fuerzan el accionar hacia un cauce, promueven cierta coherencia. Marcan el límite entre lo legítimo y lo ilegítimo.

Pero además, las leyes educativas dejan instalado un horizonte hacia el cual supuestamente cada sociedad decidió avanzar, por lo que se convierten en un proyecto político que dinamiza el espacio de las políticas educativas. Desde esta perspectiva, estas normas quedan en el lugar de la utopía, en tanto horizontes desde los cuales se promueven las acciones, se convocan actores y se movilizan recursos. La brecha entre la realidad actual y las metas que las leyes proponen explícita o implícitamente constituye el espacio de la política, y en ese sentido adquieren un valor central como instrumento de planificación. Por último, en momentos en que es necesario renovar las claves de la relación entre el Estado y la sociedad civil, las leyes de educación otorgan cada vez más espacios de participación, y amplían el espectro de modos en que esta participación puede hacerse posible.

De todos modos, cabe aquí plantear una alerta. Tal como se mencionó antes, se puede leer entre líneas un discurso que nos advierte sobre las limitaciones de los Estados para poder garantizar una educación de calidad para todos. De algún modo, la alerta que se hace presente es que “el Estado solo no puede”. Si efectivamente es así, debería escucharse allí una invitación a participar no sólo por derecho, sino también por obligación. Y cuando un Estado promueve alianzas que les permitan movilizar otros recursos, inevitablemente renuncia al monopolio de la planificación. Allí, la participación representa además una gran oportunidad política, un espacio de incidencia por el cual los diferentes sectores sociales lucharán, algunos con más recursos y coherencia que otros.

Al mismo tiempo, una mirada sobre los procesos sociales y económicos de la última década muestra que “sin Estado no se puede”. En la medida en que los Estados renunciaron a la posibilidad de movilizar los recursos con los que orientan las prácticas sociales y económicas, se configuraron escenarios sociales en los que es cada vez más difícil educar. De modo que cuesta creer como posible la meta de una educación de calidad para todos sin Estados dispuestos a retomar su liderazgo en los procesos en que se configuran las condiciones sociales para el aprendizaje. Está claro que el mercado no las genera.

Esta tensión entre lo que implica que los Estados solos no puedan, pero que al mismo tiempo sin Estado tampoco se puede, representa una gran oportunidad para refundar la relación entre el Estado y la sociedad, y en esa refundación, las organizaciones de la sociedad civil pueden tener un gran papel de articuladores, promoviendo alianzas críticas entre ambos mundos.

Alianzas, pues sólo así se puede avanzar hacia la meta de una educación de calidad para todos. Pero

alianzas críticas, pues está claro que hay que fortalecer la capacidad de demanda de la sociedad frente a los Estados, incentivar una reflexión aguda frente a las propuestas educativas que se van desarrollando en cada una de nuestras sociedades. Poner en marcha acciones que permitan poner en juego ejercicios de exigibilidad política es una de las líneas más prometedoras que se pueden desarrollar.

Pero además, aparece la necesidad de ciertas alianzas de estas organizaciones con los Estados y frente a la sociedad. Pues es necesaria la función de apoyo a los Estados a la hora de exigir a la sociedad -y en especial a los ganadores de este nuevo modelo de desarrollo- el esfuerzo que significa hacer efectivos los compromisos asumidos en las leyes que regulan las políticas educativas.

Así, hace falta hoy un liderazgo en este proceso de reencuentro del Estado con la sociedad, dotado del equilibrio justo entre la convergencia y la crítica, en que se puedan sumar esfuerzos pero al mismo tiempo saber que, tal como están dadas hoy las cosas, también hay que defender a las sociedades de nuestros Estados reales, y a los Estados de muchas organizaciones que representan intereses opuestos a la inclusión social y al bienestar general. Las nuevas leyes, al redefinir el espacio de legitimidad de las acciones políticas, van delineando un espacio en que el rediseño de esta relación entre el Estado y la sociedad pareciera ser posible.

## Anexo: Leyes de Educación de la región, actualmente en discusión

Año	País	Ley
2007	Chile	Proyecto de Ley General de Educación
2006	Bolivia	Proyecto Nueva Ley de Educación "Avelino Siñani y Elisardo Pérez"

## Anexo: Leyes de Educación de la región, vigentes y reemplazadas en los últimos años

Año	País	Ley
2006	Argentina	Ley de Educación Nacional. Ley 26206/2006
2006	Guatemala	Iniciativa de Ley de Reformas a la Ley de Educación Nacional. Decreto 12-91
2006	Nicaragua	Ley General de Educación. Ley 582
2005	El Salvador	Decreto Legislativo 687- Reforma al D. L. 917/1996
2004	Perú	Reglamento de la Ley General de Educación.
2003	Perú	Ley General de Educación. Ley 28044/2003
1999	Venezuela	Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación. Decreto 313/1999
1998	Paraguay	Lei General de Educación. Ley 1264/1998
1997	República Dominicana	Lei General de Educación. Ley 66/1997
1996	Brasil	Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Lei 9394/1996
1996	El Salvador	Ley General de Educación. Decreto 917/1996
1995	Panamá	Ley 34/1995 - Deroga, modifica, adiciona y subroga artículos de la Ley 47/1946
1994	Bolivia	Ley de Reforma Educativa. Ley 1565/1994
1994	Colombia	Ley General de Educación. Ley 115/ 1994
1993	Argentina	Ley Federal de Educación. Ley 24.195
1993	México	Ley General de Educación
1991	Guatemala	Ley de Educación Nacional. Decreto Legislativo 12/1991
1990	Chile	Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza - LOCE. Ley 18962/1990
1985	Uruguay	Ley General de Educación. Ley 15739/1985
1983	Ecuador	Ley de Educación. Ley 127/1983
1980	Venezuela	Ley Orgánica de Educación. Ley 2635/1980
1966	Honduras	Ley Orgánica de Educación. Decreto 79/1966
1961	Cuba	Ley de Nacionalización General y Gratuita de la Enseñanza de Cuba de 1961
1957	Costa Rica	Ley Fundamental de Educación. Ley 2160/1957
1946	Panamá	Ley Orgánica de Educación. Ley 47/1946

## Bibliografía

Consejo Nacional de Educación. *Hacia un Proyecto Educativo Nacional, Políticas y Metas Prioritarias 2006-2011*. Perú, 2006.

Dubet, F. y Martuccelli, D. (2000) *En la escuela*. Buenos Aires, Editorial Losada.

Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallón, Pierre (1996) *La era de las desigualdades*. Buenos Aires, Ed. Manantial.

López, Néstor (2007) *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. 2° edición, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. *Documento para el Debate, Ley de Educación Nacional, Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Argentina, 2006.

Ministerio de Educación, Gobierno de El Salvador. *Plan Nacional de Educación 2021, Fundamentos*. El Salvador, 2005.



