

# La educación en debate. Argentina, Chile y Uruguay hacia nuevas propuestas educativas

Ana Laura de Giorgi\*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende analizar los procesos de discusión del año 2006, sobre los distintos sistemas educativos en Argentina, Chile y Uruguay, en el marco de las iniciativas hacia futuras leyes de educación en el caso de Argentina y Uruguay, y de los conflictos que se dieron en torno a la vigente ley de educación en Chile.

Serán analizados los procesos de discusión desde el punto de vista de los actores involucrados, las lógicas y racionalidades, para poder comprender estos procesos de forma abarcativa se repasarán los antecedentes de cada uno de los sistemas educativos en estos tres países, dado que ellos comparten la *herencia* de las reformas.

## ANTECEDENTES EN LOS TRES PAÍSES

Argentina, Chile y Uruguay aplicaron reformas de la educación que, a pesar de ciertas diferencias, compartieron coincidencias generales en lo que refiere a programas de mejora de la gestión, programas de focalización, reformas curriculares, reformas de la formación docente, descentralización del sistema educativo, sistemas de evaluación, etcétera.

En lo que respecta al proceso de toma de decisiones de las reformas de los noventa es importante señalar el contexto político y los actores involucrados.

\* Licenciada en Ciencia Política (Universidad de la República). Candidata a Magister en Ciencia Política (Universidad de la República). Docente de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación (Universidad de la República).

✉ [anadegiorgi@yahoo.com](mailto:anadegiorgi@yahoo.com).

En el caso de Argentina, la reforma educativa tuvo lugar en el gobierno de Carlos Menem, fruto de la Ley de Transferencia Educativa de 1992 y la Ley Federal de Educación del año 1993. Fue discutida y diseñada por el Congreso de la Nación. El proceso de discusión de la ley no presentó mayores conflictos aunque estos sí se dieron a la hora de la implementación.

La oposición de los gremios docentes y el conflicto desatado fue importante y alcanzó su punto máximo con la instalación de la Carpa Blanca como una forma de protesta que se extendió largamente. Políticas aprobadas como la descentralización y la reforma curricular, puntos neurálgicos de la reforma argentina, fueron fuertemente criticados.

A pesar de estas dificultades la reforma siguió expandiéndose de forma desigual por todas las provincias, en la medida que estas podían hacer frente a los desafíos que la Ley Federal y la Ley de Transferencia significaban. Hoy en día Argentina se enfrenta a un sistema educativo fuertemente fragmentado por los distintos niveles de aplicación de la ley (en cada provincia y en cada institución) y los reclamos de los gremios docentes por revisar la reforma de los noventa y ser parte activa de la elaboración de la nueva ley.

La reforma educativa uruguaya se inició en 1995, en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti, y fue liderada por Germán Rama, director del Consejo Directivo Central de la ANEP (CODICEN), órgano responsable de la educación primaria, secundaria, técnica y la formación docente.

En el caso de Uruguay, la reforma se implementó a través de la ley de presupuesto de 1995 sin haberse elaborado una ley específica en materia de educación, a diferencia del caso argentino. El plan fue diseñado por el CODICEN bajo la responsabilidad de Germán Rama, producto de un proceso de discusión y elaboración *cerrado*. La reforma fue presentada al gobierno como propuesta de cambio del sistema educativo, desde el cual se obtuvo el respaldo y los recursos para su implementación.

Al igual que en Argentina, la oposición de los gremios docentes fue muy importante. Manifestaciones y ocupaciones de centros educativos intentaron frenar la implementación de una reforma que era percibida por los gremios docentes y estudiantiles (fundamentalmente de secundaria y formación docente) como autoritaria, inconsulta y orientada por principios neoliberales.

A pesar del rechazo, la reforma comenzó a aplicarse progresivamente y alcanzó su mayor fase de implementación durante el año 2000. Hoy en día ciertas líneas de políticas están en claro retroceso (reforma curricular del ciclo básico) y otras en proceso de expansión (cobertura del nivel preescolar), aunque sigue latente el reclamo de los gremios por una mayor participación en la toma de decisiones del sistema educativo.

En el caso de Chile, la situación es diferente a la de Argentina y Uruguay dado que se puede identificar dos etapas en su reforma educativa. Una primera, iniciada en los ochenta con Augusto Pinochet, cuyas modificaciones más importantes fueron la descentralización y la privatización, y una segunda, en los noventa, cuando la Concertación Democrática realizó «correcciones» a la reforma educativa de los ochenta, buscando paliar algunas de las consecuencias de aquellas políticas, a través de medidas como los programas focalizados y el establecimiento del estatuto docente.

En Chile la reforma de la educación tuvo origen en un contexto particular de dictadura, en el cual ciertos actores no tuvieron oportunidad alguna de expresarse al respecto.

Luego, en el marco del régimen democrático, la Concertación Democrática realizó modificaciones con el apoyo de importantes actores, como los docentes. En este sentido es necesario señalar el importante esfuerzo en materia de salario docente que la Concertación llevó adelante. El estatuto docente votado en 1995 y el importante aumento salarial a partir de los noventa fueron aspectos sustanciales a la hora de comprender la ausencia de conflictos con los gremios docentes. La reforma chilena gozó de un consenso particular durante más de dos décadas, hasta romperse abruptamente a mediados del 2006 con los conflictos estudiantiles.

## EL CONTEXTO ACTUAL

Hoy en día, la situación es significativamente diferente. En primer lugar, quienes gobiernan en estos tres países no son los mismos de entonces. Se pasó de gobiernos de corte neoliberal a gobiernos de corte progresista, más allá de las particularidades de cada país y de lo controversial que puedan ser estos términos.

Argentina es gobernada por Néstor Kirchner desde el año 2003, Uruguay por Tabaré Vázquez desde el 2004 y Chile por Michelle Bachelet desde el 2006. En Chile sigue gobernando la Concertación Democrática, pero ahora desde su ala izquierda, que está al frente del gobierno con una clara preocupación por la equidad educativa.

Entre las políticas fijadas por los gobiernos de Argentina y Uruguay para su reforma se encuentra la educación. Los gobiernos de ambos países han anunciado su intención de aprobar nuevas leyes para el sistema educativo.

En el caso de Chile, la iniciativa de cambios en el sistema educativo ha surgido desde los estudiantes, a partir de lo cual el gobierno chileno ha reaccionado y convocado a un Consejo Asesor de Educación que discuta soluciones para la problemática educativa, entre ellas, la derogación de la Ley Orgánica de Enseñanza, que comprende los pilares del modelo educativo neoliberal definido en los ochenta.

Los gobiernos de Argentina y Uruguay han optado por impulsar la discusión de leyes de educación de forma participativa, esto es, que en el proceso tengan voz todos los involucrados en el tema, como padres, docentes, alumnos, partidos, organizaciones varias, comunidad toda, etcétera. En Chile, los reclamos por transformaciones del sistema educativo también se han dado en esta dirección, dado que una de las críticas más importantes que se le realiza a la actual ley de educación chilena es su surgimiento en el marco de un régimen dictatorial, sin la participación de aquellos directamente involucrados, como los docentes y estudiantes.

Los reclamos que hoy enfrenta el gobierno chileno fueron los que enfrentaron durante largo tiempo los gobiernos de Argentina y Uruguay. Este reclamo de los gremios docentes y estudiantiles por una mayor participación en las decisiones del sistema es de larga data y hoy en día es parte de lo que se busca atender con las propuestas de debates «abiertos».

Dado que las situaciones si bien similares no son idénticas, se debe analizar en profundidad el proceso de discusión en cada país.

## 1. EL DEBATE EDUCATIVO EN ARGENTINA

En el gobierno de Kirchner la educación entró en la agenda política al discutirse y aprobarse en diciembre de 2005 la Ley de Financiamiento Educativo. Esta ley prevé un crecimiento del porcentaje para educación, que debería llegar a 6% del PBI en los próximos cinco años.

En el 2006 se abrió un gran capítulo en educación relacionado con el interés del gobierno de revisar la Ley Federal de Educación de la década del noventa y promulgar una nueva ley.

El presidente Néstor Kirchner y el ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Daniel Filmus, realizaron en mayo de 2006 la convocatoria oficial a un debate que implicaría discutir «entre todos» una nueva ley de educación.

La convocatoria se realizó por medio de un documento para el debate preparado por el Ministerio, denominado «Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa».

Se convocó a varios actores, los directamente involucrados con el sistema educativo como docentes y estudiantes tanto de la educación pública como privada, así como los partidos políticos, las empresas, la Iglesia, organizaciones de la sociedad civil, etcétera, bajo el argumento de alcanzar los mayores niveles de consenso y estabilidad para las políticas educativas.

[...] Para que esto sea posible, se requiere una ley que sepa interpretar las opiniones, deseos y sueños de la gran mayoría de los argentinos y argentinas. Sólo así lograremos que el cumplimiento de sus objetivos se constituya en una verdadera política de Estado. Los docentes y el conjunto de los actores del sistema educativo jugarán un rol protagónico en este debate.<sup>1</sup>

Para este proceso se planteó un cronograma que implicaría procesar el debate entre mayo y julio de 2006, redactar un primer proyecto de ley en agosto y, luego de una fase de consultas a instituciones y especialistas, redactar y elevar el proyecto definitivo al Congreso de la Nación en el mes de octubre.

El Ministerio de Educación asumió la responsabilidad de la organización y coordinación del debate junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación, órgano que nuclea a los sistemas educativos provinciales dada la descentralización educativa que se completó en este país en los noventa.

Desde el Ministerio se organizarían las asambleas a distintos niveles, en las cuales se discutiría una futura ley de educación así como también la aplicación de una encuesta de opinión pública de carácter masivo.

---

1 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: *Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*, p. 1. Disponible en: <http://debate-educacion.educ.ar/ley/documentos-ley/documento-base.pdf>.

Paralelamente al debate «ciudadano», se iniciaron consultas con instituciones y especialistas de forma de recoger opiniones especializadas.

A su vez los legisladores también cumplieron un rol en este debate siendo convocados en el documento elaborado por el Ministerio a tener un rol activo a través de las comisiones de Educación del Congreso.

[...] Se procurará asimismo un intenso intercambio y comunicación con las comisiones de Educación del H. Congreso de la Nación, con la finalidad de que el debate tenga una alta presencia en el ámbito del Poder Legislativo y el proyecto de ley llegue al Parlamento como producto de un fuerte consenso.<sup>2</sup>

El proceso de discusión fue orientado a partir del documento presentado por el gobierno. En su capítulo segundo se propusieron diez ejes temáticos y líneas de acción que se consideraron pertinentes, acompañados de veinte preguntas orientadoras de la discusión directamente relacionadas con las líneas de acción.

Los diez ejes temáticos se refieren a diversas cuestiones de la educación:

1. garantizar que todos tengan acceso y permanezcan en el sistema educativo;
2. la buena calidad de la educación es un derecho de todos;
3. garantizar el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y en su cultura;
4. garantizar el derecho a una educación a lo largo de toda la vida;
5. garantizar el derecho de las familias a participar en la educación de sus hijos;
6. el docente como sujeto de derecho: garantizar condiciones dignas de trabajo, de formación y carrera;
7. garantizar el derecho de alumnos y alumnas a tener escuelas en condiciones materiales dignas;
8. garantizar el derecho de todos y todas a participar del desafío educativo;
9. garantizar el derecho de todos y todas a conocer y dominar las nuevas tecnologías de la información; y
10. poner el gobierno de la educación al servicio de los objetivos de calidad para todos y todas.

Cada eje temático hace referencia en términos generales a grandes cuestiones que luego se traducen en líneas de políticas específicas sometidas a consulta que el gobierno considera necesario discutir y luego definir en la ley. Dentro de estas líneas, se propone una estructura unificada para todo el país atendiendo a la gran variedad de sistemas educativos que existe en Argentina, producto de las diferencias entre las provincias y, en ciertos casos, dentro de cada provincia.

Otras políticas refieren a la obligatoriedad del nivel secundario, la universalización de la educación inicial, la fijación de parámetros para la formación docente, la necesidad de regular las instituciones de educación privada a partir de nuevos criterios y la

---

2 Ibidem, p. 26.

promoción de una mayor participación de padres, docentes y comunidad en general en la gestión educativa o en ámbitos de decisión.

### 1.1. Los actores del debate

A la hora de analizar este proceso de discusión hacia una nueva ley de educación es necesario prestar atención a los actores involucrados con sus respectivas posiciones, para comprender el proceso y elaborar ciertas hipótesis sobre sus resultados.

En primer lugar es importante destacar el rol del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, desde donde se elaboró el documento de discusión, se convocó y organizó el debate. Entre los actores de gobierno también se destaca el rol que ha tenido el Congreso: tanto desde las comisiones como desde la Cámara de Senadores se realizaron reuniones de trabajo sobre la futura ley de educación.

Los partidos políticos no han estado ausentes: el partido Afirmación para una República de Iguales (ARI) presentó un proyecto de ley que comparte varias propuestas con el proyecto del Ministerio, solo que enfatiza en ciertos aspectos que son los más cercanos a las demandas de los docentes, cuestiones relacionadas con la participación en el gobierno de la educación y el salario. Lo mismo sucede con el Partido Intransigente, que también realizó aportes al debate y en el cual también se observan coincidencias respecto a los problemas a atender.

Se observan coincidencias en las propuestas, orientadas a modificar la estructura, extender la obligatoriedad a secundaria, universalizar la educación inicial y establecer mecanismos de participación para los docentes a distintos niveles.

Otros actores muy importantes a la hora de analizar este proceso son los docentes, quienes recibieron la convocatoria a discutir una nueva ley de educación de forma muy positiva. Desde la Unión de Docentes Argentinos se reconoció la importancia de una nueva ley y se elaboró un documento en el cual se proponen los temas a resolver antes mencionados, y como demandas particulares se reclaman la elaboración de un estatuto federal que regule el trabajo de los docentes de todas las jurisdicciones y la participación de los docentes en órganos de decisión como el Consejo Federal de Educación, para el cual se demanda que los docentes deberían estar

[...] representados en dicho organismo a través de los sindicatos docentes nacionales y con personería gremial, y sus resoluciones se deberían dictar por votación, siendo de carácter vinculante y obligatorio cuando obtengan más del 70% de los votos de los miembros presentes.<sup>3</sup>

En el documento *Aportes para el debate de una nueva Ley de Educación*, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) apoya el proceso de debate y plantea su propuesta. En este caso, también coincide con medidas como una modificación de la estructura, extensión de la obligatoriedad, universalización de la educa-

---

3 Declaraciones de Sergio Romero, secretario general de la Unión de Docentes Argentinos (24 de mayo de 2006). Citado en: <<http://www.misionesonline.net>>.

ción inicial, mejora de la formación docente, y hace especial hincapié en la participación de los docentes en la gestión y ámbitos de decisión. Se propone la conformación de Consejos Educativos que funcionen en el ámbito regional con carácter resolutivo y la representación de los docentes en el nivel nacional en el Consejo Nacional de Educación.

Por último pero no menos importante, fundamentalmente para el caso argentino se debe mencionar a actores de la educación privada. El Estado argentino subvenciona un porcentaje importante de instituciones privadas y la presencia de estas en el sistema educativo no es para nada menor. Estos actores, si bien reconocen los problemas del sistema educativo argentino, no apoyan totalmente la derogación de la Ley Federal de Educación y les preocupa mantener las condiciones para la educación privada, alegando por la libertad de enseñanza y la libertad de los padres a elegir la educación de sus hijos.<sup>4</sup>

## 1.2. El proceso de discusión

En lo que respecta a la participación en el debate, según el Ministerio, en este proceso hubo más de 750.000 docentes, que representan a las 44.000 escuelas que componen el sistema educativo, más de 700 organizaciones de la sociedad civil, sindicatos docentes y no docentes, centenares de académicos, intelectuales, padres y madres, etcétera.

A pesar de no poder precisar el nivel de participación en esas instancias, sí se puede observar que fue importante y que abrió oportunidades para discutir temas pendientes. Así, más allá del debate sobre la ley nacional, comenzaron a discutirse las leyes provinciales como en Catamarca, Santa Fe, Chubut y San Luis. Esto muestra que la convocatoria tuvo cierto impacto, y dejó incluso consecuencias al interior de las provincias, en las cuales es posible que continúen las discusiones.

Más allá del número de participantes, puede observarse que en este proceso varios actores elaboraron propuestas específicas que luego fueron en algún grado recogidas por el anteproyecto de ley, como se analiza más adelante. En general existen coincidencias entre las propuestas elaboradas por el Ministerio, los partidos, los sindicatos de docentes, sobre cuestiones a resolver y propuestas al respecto.

En septiembre de 2006 se presentó el anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio, que será sometido a una nueva consulta para ser revisado por los distintos actores antes de que el anteproyecto entre al Congreso.

Del anteproyecto presentado se pueden destacar varios puntos importantes, de los cuales el más relevante es la derogación de Ley Federal de Educación. Se mantiene el rol central del Estado como responsable y garante del acceso del derecho a la educación y se incluye lo dispuesto por la Ley de Financiamiento, punto solicitado por algunos actores del debate.

---

4 Véase Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas (CAIEP) y Asociación de Entidades Educativas Privadas Argentinas (ADEEPPRA): *Aportes para la reflexión en torno a la Ley de Educación Nacional* (28 de junio de 2006). Disponible en: [http://www.adeepra.com.ar/documentos/doc\\_nacion/DOCUMENTO%20ADEEPPRA%20REFORMA](http://www.adeepra.com.ar/documentos/doc_nacion/DOCUMENTO%20ADEEPPRA%20REFORMA).

Se define una estructura unificada para todo el país y se establece que se podrá optar solo entre una estructura de seis años para el nivel de educación primaria y de seis años para el nivel de educación secundaria o una estructura de siete años para el nivel de educación primaria y cinco años para el nivel de educación secundaria. Respecto a la extensión de la obligatoriedad, también se dispone que el ciclo secundario será obligatorio.

Se crea el Consejo Federal de Educación (reemplazando al Consejo Federal de Cultura y Educación) presidido por el ministro. Las resoluciones de este podrán ser de carácter obligatorio cuando se disponga.

En la asamblea del Consejo no estarán representados los docentes, a pesar de que estos actores reclamaban una participación en el nivel de la toma de decisiones generales. Ellos podrán ser convocados por la Asamblea Federal como mínimo dos veces al año para considerar «agendas definidas de común acuerdo». La participación docente se podrá dar a través de consejos consultivos que serán de apoyo para el Consejo Federal.

A lo largo del anteproyecto puede observarse el rol del Ministerio como órgano central que, junto con el Consejo Federal, será el encargado de regular, supervisar y definir criterios generales para la formación docente, los procesos de unificación de la estructura, la extensión de la obligatoriedad, los sistemas de acreditación y evaluación, la definición del estado de emergencia educativa, etcétera.

Para la educación privada no hay cambios sustanciales aunque sí puede pensarse que se dispondrán más controles y exigencias del Estado.

## 2. EL DEBATE EDUCATIVO EN CHILE

A diferencia del caso argentino, en Chile la educación fue parte de la agenda política, no a iniciativa del gobierno sino de los estudiantes de secundaria, que llevaron a cabo en el año 2006 lo que algunos denominaron la «revolución de los pingüinos».

Muy poco tiempo después de asumir el gobierno, la presidenta Michelle Bachelet debió enfrentar importantes manifestaciones y protestas que desembocaron en el conflicto nacional de la educación, interrumpiendo el consenso que Chile gozaba en materia educativa desde la década del ochenta.

A diferencia de países como Argentina y Uruguay, en Chile no se habían dado conflictos importantes en materia educativa, los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura pudieron aplicar una serie de políticas con la aceptación general de toda la ciudadanía y específicamente de los actores directamente involucrados, como los docentes y los estudiantes. La descentralización educativa, los programas focalizados, el financiamiento según desempeño de los docentes y de las instituciones educativas, la jornada escolar completa, la subvención del Estado a los colegios privados, fueron algunas de esas políticas implantadas y mantenidas por más de diez años, que llevaron a conformar lo que se ha denominado el *modelo chileno* y que en muchos países se ha elogiado y en ciertos aspectos tratado de imitar.

Sin embargo, el consenso chileno dio quiebra por la falta de respaldo de ciertos actores, fundamentalmente de los estudiantes, a través de la Asamblea Coordinadora

de Estudiantes Secundarios (ACES) y, luego, de otros actores que también reclamaron cambios en la educación chilena.

## 2.1. Los actores

Los estudiantes, con sus manifestaciones y propuestas, plantearon el gran problema del modelo chileno: la inequidad. A pesar de la inversión que en educación se ha realizado, las oportunidades para acceder a una educación de calidad no son las mismas para todos los ciudadanos. Los sectores de más escasos recursos no logran entrar a las instituciones privadas subvencionadas, cursan en las instituciones municipales, que suelen ser las de más baja calidad educativa y la libertad de elección de los padres respecto a la educación de los hijos no se da en los hechos, dado que no todos los colegios subvencionados aceptan a cualquier alumno. El acceso a la educación superior también es difícil, más aún con la existencia de pruebas de ingreso (PSU) que deben ser abonadas por quienes desean ingresar a la universidad.

El conflicto estudiantil comenzó realizando reclamos respecto a políticas específicas, protestando por la demora en la entrega del pase escolar, solicitando la gratuidad de la prueba de selección universitaria (PSU) y la eliminación de la jornada escolar completa.

Las manifestaciones —que comenzaron a fines de abril de 2006— fueron en aumento, y se extendieron por todo el país. Luego de realizar marchas en las calles y no obtener respuestas, los estudiantes convocaron al paro nacional, al cual se sumaron varias instituciones educativas, con el apoyo de los docentes.

Desde el Ministerio de Educación se realizaron algunos intentos de atender las demandas de los estudiantes y ampliar las becas de gratuidad para la prueba de ingreso a la universidad, pero los estudiantes continuaron el conflicto buscando que todas sus demandas fueran satisfechas. Se intentó instalar una mesa de diálogo entre estudiantes y el Ministerio, pero luego fue suspendida por este último.

Durante mayo y junio de 2006 el conflicto se radicalizó, aumentaron las movilizaciones y se pasó a la toma de los liceos por los estudiantes. Las ocupaciones se dieron tanto en instituciones municipales como también en colegios subvencionados. La masividad del conflicto y la apropiación de esta temática por los estudiantes fue tal que muy pocos estudiantes quedaron al margen.

En el marco del agravamiento del conflicto y de las dificultades que el ministro de Educación Martín Zilic enfrentaba a la hora de gestionarlo, la presidenta Michelle Bachelet anunció una importante serie de medidas orientadas a responder a las demandas educativas:

- el aumento de las raciones alimenticias;
- mejora de infraestructura;
- aumento del subsidio familiar;
- pasantías con bonificación para estudiantes de educación técnica y profesional;
- pase escolar gratuito las veinticuatro horas;
- beca para cubrir costo del PSU a quien lo necesite;

- modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) para que se consagre el derecho a una educación de calidad y que el Estado sea el garante de la calidad educativa pública o privada;
- asegurar que ningún sostenedor público o privado que reciba subvención del Estado pueda rechazar alumnos;
- subvención preferencial, incentivo a las instituciones que reciban alumnos de sectores vulnerables;
- crear la Superintendencia de Educación como órgano supervisor separado del Ministerio;
- fortalecimiento de los municipios a través de mejora de la gestión;
- fortalecimiento de la evaluación y formación docente; y
- creación del Consejo Asesor Presidencial para discutir políticas educativas y reformas, con la participación de los estudiantes.

Sin embargo, a pesar de la intervención de la presidenta y de las propuestas anunciadas, la disconformidad de los estudiantes se mantuvo y se convocó nuevamente al paro nacional en reclamo de PSU gratis para todos. En el marco del conflicto, las críticas al ministro de Educación fueron en aumento, llegaron a la interpelación y desembocaron en la renuncia al cargo y en la designación de Yasna Provoste (de la Democracia Cristiana) como ministra de Educación.

Junto con la radicalización del conflicto y sus consecuencias (intervención de la policía con gases y *lanza aguas*, varios heridos y centenares de detenidos), las demandas de los estudiantes fueron trasladándose al tema de fondo del sistema educativo chileno, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) sancionada durante la dictadura de Pinochet y que dio lugar a las transformaciones más importantes como la municipalización de la educación y la subvención a la demanda a través de un sistema de cuasi *voucher*.

Los planteos para derogar la LOCE no solo surgieron de los estudiantes, sino también de los docentes y los alcaldes de los municipios, en el marco de los cuestionamientos a la calidad de la educación que esta legislación había causado.

Los docentes demandaban la derogación de la LOCE y un aumento del salario docente.

Los municipios también hicieron sus reclamos en relación con sus responsabilidades en el financiamiento y señalaron las complejidades de la descentralización educativa chilena.

[...] El factor más preocupante es que, de todas las propuestas que se han hecho y que implican recursos, el tema del financiamiento de la gestión municipal no se ha tocado. La subvención no se tocó. [...] Si tengo que poner 500 millones para la calidad de la educación, fantástico. Pero no tengo por qué poner 500 millones para pagar lo que falta de las remuneraciones que negoció el Colegio de Profesores con el Ministerio de Educación.<sup>5</sup>

5 Claudio Arriagada, citado en «La mirada municipal y de los privados al problema: falta de autonomía y fondos ahogan sistema», *El Mercurio*, 6 de junio de 2006.

Lo que en un principio fue una demanda de estudiantes de secundaria sobre políticas específicas, se transformó en una importante discusión sobre el sistema educativo chileno. La preocupación fue generalizada y aparecieron voces divergentes con distintas soluciones.

## 2.2. El proceso de discusión

Atendiendo a una de las propuestas específicas de la presidenta, se creó el Consejo Asesor, ámbito en el cual varios actores discutirían políticas y reformas para la educación chilena. El objetivo principal de este Consejo sería generar recomendaciones a partir del consenso, sin sustituir el rol del Parlamento en la elaboración de la legislación.

[...] Su tarea es, ante todo, contribuir a la solución de estos problemas subsanando el grave déficit de deliberación democrática que poseyó, desde sus orígenes, el sistema educativo actualmente en vigor y, en especial, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).<sup>6</sup>

Este Consejo tendría una integración plural, con especial participación de los docentes y sería una herramienta para discutir y acordar consensuadamente ciertas decisiones en materia educativa.

La creación de este ámbito participativo de discusión generó diversas reacciones: los estudiantes reclamaron una mayor representación en el Consejo solicitando que los actores sociales fueran un 50%, mientras que otros actores, como los especialistas de la educación y los técnicos, consideraron la participación de los estudiantes como un riesgo para la eficacia de la toma de decisiones.

El Consejo se integra por ochenta y un miembros, entre ellos académicos, estudiantes, docentes, sostenedores de la educación municipal y la educación privada, rectores de universidades, representantes de organizaciones religiosas y está presidido por Juan Eduardo García Huidobro, director del Departamento de Educación de la Universidad Alberto Hurtado. Creado el 6 de junio de 2006, fue previsto para que funcionara por un plazo de seis meses, periodo en el cual debería discutir propuestas, consultas a la población, elaborar un primer informe a ser entregado al gobierno en setiembre y entregar un informe final en diciembre.

En lo que respecta a su organización, en el ámbito del Consejo se crearon tres subcomisiones: Marco Regulatorio, Institucionalidad y Calidad. En la subcomisión de Marco Regulatorio se discuten temas relacionados con la normativa, incluyendo el debate sobre la posibilidad de derogar la LOCE; en la subcomisión Institucionalidad se discuten temas como la municipalización de la educación; y en la subcomisión de Calidad se discuten mecanismos para mejorar la calidad.

Cabe destacar el énfasis que realiza el gobierno, en que este proceso que se da por primera vez, sea de carácter abierto y participe un importante número de personas.

El plan de trabajo de este proceso incluye la consulta a las regiones, a través de un temario enviado desde el Consejo, centrado en tres ejes temáticos: marco regulatorio,

---

6 Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación: «Informe de avance» (29 de septiembre de 2006), p. 18. Disponible en: <<http://www.consejoeducacion.cl>>.

institucionalidad y calidad de la educación, que se corresponden con las subcomisiones de trabajo creadas. Las mesas regionales deberían elaborar informes que se incorporarían al informe final, a entregar el 11 de diciembre de 2006.

Más allá de la metodología utilizada, se evidencia en este proceso la falta de acuerdo sobre las cuestiones a modificar y los instrumentos a utilizar para mejorar la calidad con equidad. Las opiniones son muy diversas; conviven propuestas que abogan por mejorar el financiamiento para los municipios con aquellas que sostienen la re-centralización del sistema educativo; otras hacen hincapié en mayores restricciones a la educación privada o en mayor control de la calidad de los establecimientos ya sean públicos o privados; algunos argumentan que el problema es la LOCE y que es necesario derogarla, mientras que otros proponen realizarle solo algunas pequeñas modificaciones.

Las demandas de los estudiantes se hicieron más profundas: ya no eran el pase escolar o la PSU el motivo de sus movilizaciones, sino que sus planteos se trasladaron a aspectos más estructurales del sistema educativo, tales como la desmunicipalización.

El Colegio de Profesores también demandó cambios en la LOCE: el fortalecimiento del Ministerio como órgano de control y evaluación, la desmunicipalización a través de un nuevo organismo encargado únicamente de la educación, mejorar los salarios y rebajar cantidad de horas de clase, modificar las exigencias para crear colegios, y aumentar el financiamiento. También se argumenta que la privatización de la educación es uno de los problemas de la educación chilena, y que para mejorar la calidad es necesario poner barreras más exigentes para abrir un colegio y realizar un trato diferenciado respecto a quienes proveen educación con fines de lucro, como es el caso de los empresarios de la educación.

A diferencia de los planteos anteriores, desde el sector privado existen posturas radicalmente opuestas, que hacen énfasis en otros aspectos, se oponen a una derogación de la LOCE y argumentan que si bien es importante atender al problema de la educación, esto debe realizarse a través de la mejora de la gestión de los centros educativos, una mayor autonomía para los centros y flexibilización respecto a los pagos a docentes.

Algunos sostienen que el responsable de la mala calidad no es la LOCE, sino el Estatuto Docente:

[...] impidió a los municipios seguir evaluando a los profesores, como lo hacía el sistema desde 1981, con lo cual, inamovibles y ganando lo mismo sin evaluación, su único incentivo es permanecer en el sistema y buscar su centralización, porque negociar con un solo empleador les permitiría mejoras económicas.<sup>7</sup>

Las diferencias de posturas son importantes y también se dan a la interna del Consejo Asesor, ante lo controversial de las cuestiones a discutir.

El 29 de setiembre de 2006 el Consejo entregó a la presidenta un primer informe en el cual cada subcomisión exponía los asuntos acordados y los no acordados. En este documento se reflejaba el hecho de que Chile estaba en pleno proceso de discusión:

---

7 Juan Antonio Guzmán en «Educación en reforma». Disponible en: <http://www.lasegunda.com/ediciononline/especiales/educacion/index.asp>.

[...] Todos y cada uno de nosotros vive en una particular manera de ver Chile, el mundo, la educación. Esta diversidad, que considerada en abstracto constituye un indudable valor, en el momento de llegar a acuerdos se viste de inflexibilidades, de prejuicios y de miopía para captar en sus méritos la posición ajena.<sup>8</sup>

En la subcomisión de Marco Regulatorio se señalaba un acuerdo respecto a modificar el marco legal de la educación y sancionar una nueva ley sustitutiva de la LOCE. También se señalaba que en Chile la libertad de enseñanza está por encima del derecho a la educación y que el Estado debería garantizar el acceso a un sistema gratuito orientado el financiamiento a los sectores más vulnerables. Se proponía hacer más exigentes los requisitos para aquellos interesados en prestar educación, fortalecer la evaluación y utilizarla como forma de control que posibilite la intervención o exclusión de centros con mal desempeño.

No hubo acuerdo sobre el rol del Estado. Algunos sostenían que se debería priorizar la educación gratuita por agencias públicas mientras que otros decían que el trato debería ser igual para todas las instituciones, fortaleciendo sí el financiamiento hacia los más necesitados. Tampoco hubo acuerdo respecto a la conveniencia o no de la existencia de instituciones educativas con fines de lucro.

En la subcomisión de Institucionalidad se señalaba que la estructura descentralizada debe permanecer y que la administración de los centros debería depender de una entidad administradora de educación pública que se encargue de la gestión de los establecimientos públicos. Esta institución gestionaría los recursos humanos con la participación de los centros educativos, procesaría las evaluaciones, fomentaría la investigación, etcétera.

En la subcomisión de Calidad se propusieron medidas tales como mejorar la Unidad de Vitae, mantener la jornada escolar completa, devolver al Estado los establecimientos de enseñanza media técnica profesional y los centros de formación técnica, ampliar las competencias de los consejos escolares, hacer cambios en la selección y nombramiento de los directores de los centros municipales; mejorar la formación docente y dotarla ésta de carácter universitario.

El informe finalizaba con el planteo de más de veinte temas pendientes a discutir: entre ellos, la calidad y responsabilidad de los sostenedores y los efectos del sistema de financiamiento compartido, el financiamiento, la reforma de la estructura del sistema educativo, el rol de Ministerio de Educación, el proceso de selección para la universidad.

Este documento revela que las posturas acerca de los problemas de calidad y equidad del sistema educativo en Chile son muy diversas, opuestas en ciertos casos y difíciles de procesar en la discusión, especialmente los temas que se tratan en las comisiones de Marco Regulatorio y de Institucionalidad.

Las reacciones luego de la entrega del informe también reflejaron la situación de diversidad de posturas y la dificultad para alcanzar el anhelado consenso: las críticas al informe parten tanto de argumentos que sostienen que este modifica radicalmente el sistema educativo y que eso llevaría al fracaso, como de argumentos para los cuales el

---

8 Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación: «Informe de avance», o. cit., p. 3.

informe no modifica sustancialmente el sistema, dejando pendiente los temas cruciales para una reforma orientada a mejorar la calidad y la equidad.

La situación de los estudiantes, protagonistas de este fenómeno, si bien no es clara en cuanto a respaldar o rechazar el informe, puede observarse que no es de total conformidad con el desempeño del Consejo Asesor, sino de cierto alejamiento. Los estudiantes anunciaron que el informe será debidamente analizado en varias instancias y niveles (bases, zonales y regiones), reconocen como positivo que se haya recomendado sustituir la LOCE pero advierten que de no realizarse cambios profundos a la educación se retirarían del Consejo y volverían a las movilizaciones.

### 3. EL DEBATE EDUCATIVO EN URUGUAY

En el caso de Uruguay, el tema de la educación entró en la agenda del gobierno al considerarse necesario elaborar una nueva ley de educación ante la ausencia de una ley general en esta materia. Las leyes que rigen el sistema educativo uruguayo son la 15.730 y la 16.115: la primera, una ley de emergencia que fue el instrumento para recomponer el sistema luego de la dictadura; la segunda no hizo más que regular la designación de autoridades de ANEP: «[...] la discusión, elaboración y aprobación de una nueva ley de educación recoge una deuda del sistema político con la educación».<sup>9</sup>

Si bien en el 2005, en el Parlamento uruguayo se realizaron algunas reuniones para analizar una futura ley de educación, el tema quedó casi desde un principio en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Este acordó con la Universidad de la República y con la ANEP promover un amplio proceso de discusión.

A fines del 2005 se conformó la Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE), presidida por el ministro de Educación y Cultura, con la responsabilidad de promover y organizar el debate. El Ministerio cumplió un rol de actor principal en esta convocatoria.

La CODE se integró a actores para trabajar a título individual y no representativo, a pesar de que provenían de sectores específicos. Ellos eran: uno por el Ministerio de Educación y Cultura; cuatro por los partidos políticos (uno por partido); tres por instituciones educativas privadas (católico, no católico y universidad); tres por la ANEP; dos por la Universidad de la República; tres por los gremios docentes: FUM, FENAPES y AFUTU; tres por los gremios estudiantiles: FEUU, CEIPA y CEM; uno por Educación Física; y uno por la Asociación de Educadores Sociales.

En llamado abierto a toda la ciudadanía, esta comisión anunció el *debate educativo* como una instancia fundamental para promover la participación ciudadana en la discusión de políticas educativas: el debate sería una instancia abierta y participativa en la cual toda la ciudadanía tendría oportunidad para expresarse.

La CODE comenzó a organizar el debate realizando un número importante de tareas a través de subcomisiones de trabajo. Se elaboraron pautas para la organización

9 Luis Garibaldi: «Educación un debate imprescindible» (16 de mayo de 2005). Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/educacion/debateeduc/16%20de%20mayogaribaldi.pdf>.

de asambleas territoriales y sectoriales; las primeras, según criterios de representatividad de ciertos sectores vinculados a la educación; las segundas, según criterios de representatividad de ciertas zonas o localidades.

Se elaboró una guía de discusión orientadora del debate, estructurada en cuatro secciones temáticas que se hizo llegar a las asambleas como herramienta de trabajo.

Se solicitó a ciertas instituciones como la ANEP el mayor apoyo y entre las solicitudes debe mencionarse la de facilitar la participación en el debate, a estudiantes y docentes en el horario de clases. Se realizó un programa televisivo (en Televisión Nacional), una página web y una campaña de afiches y publicidad en medios.

El debate se fue desarrollando a lo largo del primer semestre del 2006 a través de reuniones y asambleas realizadas en distintos ámbitos nacionales, departamentales y locales.

Desde la CODE se decidió realizar un Congreso Nacional de Educación a fines de noviembre de 2006, en el cual se pudieran expresar las posiciones surgidas del debate en torno al sistema educativo, donde tendrían voz y voto los delegados de sectores reconocidos por la CODE.

El proceso de discusión comenzó a cerrarse en setiembre. Las distintas asambleas comenzaron a presentar sus documentos para participar en el Congreso y la CODE se dedicó cada vez más a la organización de este, lo que podría constituirse en la segunda etapa de este proceso.

### 3.1. Los actores

La participación de ciudadanos y ciudadanas en calidad de tales, y no como parte de un colectivo particular, es lo más difícil de visualizar en este debate.

Este proceso de discusión previo al Congreso, que pretendió ser ciudadano, encontró dificultades a la hora de convocar a toda la ciudadanía.

Si bien es difícil responder con certeza el nivel de participación alcanzado, puede decirse en primer término que el debate educativo no es parte principal de la agenda de los medios: más allá de la publicidad, no tiene una presencia importante en la televisión, la radio o la prensa escrita. Esto no quiere decir que la ausencia en la agenda mediática implique que el debate no exista, pero sí que los niveles de desinformación van a ser mayores.

Es difícil afirmar que los ciudadanos y ciudadanas en general asistieron a las asambleas territoriales cuando la información sobre las fechas y lugares de realización era poco divulgada (solamente en Televisión Nacional y en el sitio de la CODE), y mucho menos lo era la información sobre el cometido de tales asambleas.

Aquel ciudadano que toma conocimiento de la convocatoria al debate debe averiguar dónde participar y luego enfrentarse a la guía de discusión elaborada por la CODE, muy difícil de abordar, compuesta de cuatro secciones: la educación formal, en sus distintos niveles y modalidades, la educación no formal, los grandes temas y desafíos que atraviesan toda la educación, suscitando polémica y exigiendo respuestas creativas, y el sistema educativo: sus principios rectores, su estructura actual y futura, las formas de organizarlo, dirigirlo y financiarlo.

Cada una de las secciones posee varios capítulos, cada capítulo varios índices y luego subíndices. La guía recoge más de cien cuestiones sobre las cuales se pide opinión y propuestas sobre temas tan diversos como los planes de estudio, los principios de la educación, el gobierno de la educación, las nuevas tecnologías, la educación de adultos, la educación privada, la descentralización educativa, etcétera. La amplitud del debate puede ir en contra de los buenos resultados: es difícil expresarse sobre tal cantidad de puntos y, más aún, elaborar propuestas al respecto.

Los actores principales de este debate han sido los docentes, a través de los gremios y las Asambleas Técnico Docentes (ATD), y los estudiantes (fundamentalmente del IPA, la Universidad de la República y Magisterio, a través del CEIPA, la FEUU y el CEM), que han tenido una participación activa que no solo refiere a propuestas relacionadas con el sistema educativo y la futura ley, sino con el desarrollo del debate educativo en sí mismo, dado que esta es la vía fundamental para hacer visibles sus propuestas. Los gremios y sindicatos propusieron que el producto del Congreso fuera un anteproyecto de ley y, si bien esto no se alcanzó, su accionar estuvo dirigido a que el Congreso de Educación fuera una instancia *fundadora* de la ley de educación y que su participación estuviera asegurada por diversas vías: ATD, gremios y asambleas territoriales. Esto llevaría a que las demandas de docentes y estudiantes fueran las más visibles del Congreso.

Otras organizaciones directamente relacionadas con la educación también han participado activamente en el debate y han mostrado interés en participar en el Congreso con voz y voto, como las relacionadas a instituciones de la educación privada, especialmente la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEP), que elaboró un documento en el cual —al igual que en el caso de Argentina y Chile— se defiende y demanda garantías para la libertad de enseñanza, solicita más participación de la educación privada en el sistema educativo y autonomía para la gestión de los centros.

Se concreta entonces un proceso de discusión no ciudadano, en donde se han expresado fundamentalmente quienes tienen capacidad organizativa y de presión, pero que abre muchas dudas sobre cuáles son los resultados de la convocatoria.

### 3.1. El proceso de discusión

La participación de grupos como los docentes y los estudiantes no significa que sea equivocada; por el contrario, esta participación es necesaria dado que los grupos como tales existen y tienen derecho a expresarse en esa dirección en una sociedad democrática y plural.

El dilema radica en apostar a un debate ciudadano cuando los principales actores del sistema político no lo promueven y cuando los lineamientos orientadores de la discusión no son claros. A diferencia del caso argentino y chileno, en el debate educativo uruguayo llama la atención la ausencia de los partidos políticos (fundamentalmente aquellos con representación parlamentaria, encargados de votar la ley), actores claves del sistema político.

Ni desde el gobierno, ni desde la oposición se han presentado propuestas.

Si bien en la CODE participan miembros de los partidos políticos, esto no significa que estas organizaciones participen en el debate, dado que la CODE fue creada como ámbito para la organización del debate y no para la discusión y formulación de políticas educativas.

A la fecha, los partidos no se han expresado formalmente por ninguna propuesta específica orientada a resolver algunas de las problemáticas de hoy en día, como la baja calidad de la educación, los altos índices de deserción y repetición de los sectores más vulnerables, la falta de universalización del ciclo secundario, la baja calidad de la formación docente, la falta de recursos económicos, entre otras.

A pesar de que los partidos políticos disponen de todas las herramientas para realizar propuestas y hacerlas visibles, como organización, acceso a los medios, reconocimiento público, etcétera, no han promovido propuestas de política educativa.

Los legisladores que finalmente serán los encargados de redactar la ley no participaron de la discusión. A diferencia del caso argentino, en la convocatoria al debate en Uruguay no se señaló la importancia especial que tenían los legisladores en este proceso.

El Parlamento, una vez trasladada la discusión a la ciudadanía, replegó su actividad en lo relacionado a la educación, dejó de realizar reuniones y de expresar propuestas, que finalmente podrían ser llevadas a una ley allí mismo.

Las consecuencias de este hecho afectan al propio debate, cuya visibilidad habría sido mayor si los partidos políticos hubieran recogido el tema. El debate entró en la agenda de los medios cuando estaba en su etapa final y solo cuando se sucedieron críticas y conflictos en el ámbito de la CODE.

Al finalizar la primera etapa del debate, solo unos pocos actores habían emitido opiniones y propuestas.

Las demandas del sector docente y estudiantil están centradas en el gobierno de la educación y sus consignas son «autonomía y cogobierno». Las propuestas más radicales apuntan a que las autoridades de la educación sean independientes del gobierno, que no sean electas por este ni dependan de él para la toma de decisiones. Se propone una estructura de consejos (primaria, secundaria, educación técnica, formación docente), integrados por docentes, electos por docentes y, en ciertos casos, también integrados por estudiantes y egresados.

[...] La autonomía la entendemos en el sentido de la total independencia de la educación respecto a los intereses políticos, sectoriales y partidarios, y de los organismos financieros internacionales. [...] La realización plena de este principio supone que no solo se declare la potestad autonómica de los consejos directivos, sino que se establezcan mecanismos de integración que aseguren que sus miembros actuarán libres de todo compromiso de orden político.<sup>10</sup>

El debate educativo en Uruguay deja unas cuantas interrogantes sobre la posición de la ciudadanía en general, la de los partidos políticos y la del gobierno, en particular.

La ausencia del partido de gobierno (con mayoría parlamentaria) en este debate es paradigmática. Se puede argumentar al respecto que se está «respetando» el debate ciudadano y que no se quiso sesgar el debate, de forma de recibir auténticas propuestas desde «abajo». Sin embargo, también es posible argumentar que esto se ha dado en la medida que el partido de gobierno no tiene posición tomada respecto a un proyecto educativo.

---

10 Aportes al Debate Educativo de la Federación Nacional de Profesores de Secundaria (FENAPES). Disponible en: <<http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/hoja%201%20cartilla.pdf>> y <<http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/hoja%202%20cartilla.pdf>>.

## CONCLUSIONES

A la hora de sacar conclusiones generales de estas discusiones educativas, lo primero a destacar es que en los tres países se han revisado las políticas educativas de los años noventa (también de los ochenta, en el caso de Chile) y se ha tomado la decisión de elaborar un nuevo diseño a través de una nueva normativa.

Más allá de las transformaciones que efectivamente puedan implicar las nuevas leyes, quedan claras las intenciones de los gobiernos, de prestar atención a la educación e incluirla en la agenda política.

A diferencia de las anteriores reformas, la formulación de nuevas políticas educativas no ha estado limitada al ámbito del gobierno o de los técnicos de la educación, sino que se ha dado a través de leyes surgidas a partir de ciertos procesos participativos.

A pesar de las diferencias, los gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay han prestado especial atención a que las próximas leyes de educación se nutran de un especial consenso y con este objetivo han abierto el debate.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que los gobiernos actuales pertenecen a un espectro de izquierda, que ha proclamado las formas de participación ciudadana para la toma de ciertas decisiones, así como también que los gobiernos han escuchado las demandas de docentes y estudiantes por participar en las decisiones de políticas educativas, y han visto las consecuencias de las reformas de los noventa (en los casos de Argentina y Uruguay), en las cuales la no participación de los directamente involucrados pudo llevar a importantes problemas de implementación.

Las diferencias entre los casos de estudio se dan al observar la implementación de la actual discusión y sus resultados, a pesar de que estos procesos aún no han finalizado.

Es importante prestar especial atención a las posibilidades de construir consenso en torno a la futura ley en cada país, dado que este es un objetivo principal de los tres gobiernos y que del consenso depende en buena medida la legitimidad y aceptación de la normativa.

En el caso de Argentina, en la convocatoria oficial a la discusión de la ley de educación el presidente Néstor Kirchner apelaba a la construcción del consenso como herramienta sustancial y reconocía a los docentes el derecho a participar en la discusión.

[...] Aquella «carpa blanca», que sintetizaba la protesta de muchos sectores y de un sector fundamental como el docente en la vida educativa, hoy, su espíritu, estoy seguro que en gran parte, está trasladado a este espíritu que reina en todos los aquí presentes y en quienes nos escuchan para poder construir ese proyecto educativo y de país que los argentinos necesitamos y que deseamos fervientemente llevar adelante.<sup>11</sup>

A la hora de analizar este proceso de revisión de la Ley Federal de Educación, puede considerarse el caso argentino como productivo desde la perspectiva de la construcción de cierto consenso, que puede surgir no de la masiva participación ciudadana, sino de la cercanía de las propuestas.

---

11 Néstor Kirchner, discurso durante el acto de convocatoria al debate, 22 de mayo de 2006. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.ar>.

En primer lugar, la derogación de la Ley Federal renueva el pacto entre el gobierno y quienes se opusieron a ella, fundamentalmente los docentes. La nueva ley implica la construcción de una nueva legitimidad, respaldada en un proceso abierto al cual se convocó a los directamente involucrados en la educación a pronunciarse.

Por su parte, se observa en los docentes el reconocimiento al proceso de discusión como una instancia positiva (considerada un logro tras largas protestas en este sentido) y la aceptación en términos generales del proyecto del Ministerio. Para explicar esta buena disposición docente es necesario tener en cuenta la Ley de Financiamiento Educativo, votada a fines de 2005, que implicó un compromiso de aumentar el presupuesto en educación y que fue muy bien recibida por los docentes. Esto llevó a un clima de negociación particular que puede haber colaborado con el actual proceso de discusión.

El documento presentado por el Ministerio de Educación apunta a aspectos de la Ley Federal criticados por varios actores que reclamaban su revisión y propone políticas específicas para atenderlos.

Argentina impulsó una discusión que fue acotada en el tiempo (principalmente porque 2007 es año de elecciones y no sería conveniente votar una ley en ese período) pero con una importante participación de ciertos actores. En este país los legisladores tuvieron un papel activo en las comisiones de educación y a través de la elaboración de propuestas, al igual que lo habían tenido en la reforma educativa de los noventa. En este sentido, es necesario considerar la trayectoria del Parlamento argentino en la discusión de políticas educativas, lo que no sucede en el caso del Parlamento uruguayo. Y es necesario recordar también que los legisladores argentinos fueron convocados formalmente a participar en la discusión, en el documento elaborado por el Ministerio.

Como se mencionó, las propuestas surgidas de otros actores son coincidentes en términos generales. Por supuesto que existen diferencias y son estas pueden llevar a situaciones de reclamos de quienes no sean contemplados.

El proyecto de ley que será sometido nuevamente a consulta podrá recibir críticas y modificaciones, aunque no es de esperarse que estas sean muy significativas.

Podrán surgir críticas desde las provincias respecto al fortalecimiento del rol del Ministerio, por el temor de los gobernadores a quedar con escaso margen para la toma de decisiones y a ser meros ejecutores de políticas. Podrán surgir también reclamos por mayor financiamiento para la educación y fundamentalmente por mejores mecanismos de participación para los docentes, ya que no todas sus demandas fueron contempladas.

A pesar de las diferencias, los temas en los cuales puede no llegarse a acuerdos no son «irreconciliables»: ámbitos de participación directa para docentes, mayor nivel de financiamiento, definiciones de competencias para las provincias. Todas estas son medidas que pueden ajustarse aún luego de sancionarse la nueva ley.

Los aspectos más críticos de la Ley Federal están cubiertos. Al gobierno de Kirchner no podrá reprochársele que elaboró una ley a «puertas cerradas», que no atendió a problemas heredados de la Ley Federal, tales como la estructura del sistema y la desunificación de la educación, entre otras cuestiones. Sin embargo, y a pesar de lo positivo que pueda haber sido el proceso de discusión en Argentina, sus resultados deberán analizarse estrictamente a la hora de la implementación y

teniendo en cuenta un aspecto sustancial como es el financiamiento. La Ley Federal de Educación propuso una gran reforma acompañada de un compromiso presupuestal de duplicar la inversión educativa gradualmente y como mínimo un 20% anual, que no se cumplió.

Si la Ley de Financiamiento Educativo sancionada a fines del 2005 no cumple con los compromisos asumidos de crecimiento (4,7% del PBI en 2006, 5% en 2007, 5,3% en 2008, 5,6% en 2009 y 6% en 2010), la nueva ley de educación no será suficiente para revertir la situación de crisis del sistema educativo y el clima de consenso hoy reinante quedará en el olvido.

En el caso del proceso de debate en Chile la situación es muy diferente a la de Argentina, dado que la discusión comenzó con un clima de conflicto y polarización importante.

Tras los reclamos estudiantiles, la educación entró en la agenda política como protagonista, a través —primero— de movilizaciones y —luego— de un debate nunca dado desde la dictadura. En el marco de este fenómeno surgieron respuestas del gobierno con políticas específicas, se hicieron visibles demandas de los docentes y de los estudiantes, reclamos de los alcaldes encargados de la educación hace más de veinte años, y —lo más importante— salió a la luz el problema de la equidad en el modelo chileno.

El debate en Chile es relevante, fundamentalmente, no por su convocatoria sino por su controversialidad. A diferencia de Argentina y Uruguay, el gobierno no tuvo la iniciativa de modificar la ley de educación y convocar a debatir el sistema educativo en un gran llamado a la ciudadanía, sino que convocó a un debate a través del Consejo Asesor como salida a un conflicto.

Durante el proceso de discusión en el ámbito de este Consejo, el conflicto no cesó: si bien se levantaron las ocupaciones de centros educativos y disminuyeron las movilizaciones estudiantiles, la conflictividad no desapareció y mucho menos hubo niveles de consenso para ciertas decisiones en materia de política educativa.

Las soluciones dadas por la presidenta Michelle Bachelet alcanzaron para satisfacer demandas específicas y atender la denominada «agenda corta», a través de temas como el PSU, el pase escolar, las raciones alimenticias o la subvención diferenciada.

Sin embargo, la «agenda larga», que incluye temas como la derogación de la LOCE, las restricciones a la privatización y la desmunicipalización, está en pleno proceso de discusión.

En forma paralela al debate en el Consejo Asesor, en el ámbito del Parlamento y del gobierno continuaron surgiendo propuestas dirigidas al sistema educativo, lo que refleja la importancia del rol que está jugando la educación en la agenda política actual. Se envió al Parlamento chileno un proyecto de reforma constitucional que incluye la educación de calidad como un derecho, está en discusión actualmente el proyecto de subvención preferencial y la presidenta Bachelet anunció que se destinarán 330 millones de dólares para el sector en el año 2007.

Paralelamente, las marchas, movilizaciones y cuestionamientos de estudiantes y docentes continúan, en reclamo de cambios estructurales.

Desde el Consejo Asesor se entregó un informe que refleja las contradicciones en su interior y las dificultades para realizar los cambios estructurales reclamados.

Cabe señalar que el hecho de que en el informe se recomiende la derogación de la LOCE no implica que se esté diseñando la nueva reforma educativa chilena.

Aun quienes aceptan la derogación de esta normativa no están dispuestos a eliminar la educación particular subvencionada, uno de los puntos clave del modelo chileno.

El informe y las reacciones muestran la dificultad de construir consensos. Modificar o derogar la LOCE, recentralizar o fortalecer los municipios, garantizar la libertad de enseñanza o regular y fiscalizar la educación privada son temas que dividen posiciones, entre las cuales puede observarse una orientación más estatista y garante de la equidad y otra más privatizadora y garante de la libertad.

Conciliar posiciones tan opuestas no será tarea fácil: el gobierno de Michelle Bachelet, a pesar de la buena disposición que ha mostrado para el tratamiento de este conflicto, posiblemente no promueva una reforma estructural (a pesar de la derogación de la LOCE) sino nuevas correcciones al modelo educativo. Entre estas correcciones podrán estar el fortalecimiento del Ministerio como órgano de control y supervisión; el aumento de los controles sobre los centros de educación privada; el aumento de recursos y de programas focalizados para otorgarlos como la subvención preferencial; la mejora de la formación docente; el fortalecimiento de la descentralización a través de una nueva agencia que se encargue exclusivamente del sistema educativo descentralizado.

A pesar de que estas políticas pueden no ser catalogadas como cambios estructurales, no es menor el hecho de la derogación de la Ley Orgánica de Enseñanza (una ley de educación heredada del período dictatorial, carente de legitimidad). La sanción de una nueva ley puede llegar a ser un hecho muy significativo, más aún si va acompañada de políticas orientadas a mejorar la equidad.

La preocupación del actual gobierno por la equidad educativa es mucho mayor a la que manifestaron otros gobiernos de la Concertación Democrática y es en cierta medida una garantía para que la educación siga siendo parte de la agenda política.

La permanencia de estos temas en la agenda abre la posibilidad de que se continúe discutiendo y reformando lentamente el sistema educativo, dado que hoy en día los cambios estructurales no son posibles debido a los costos políticos que implican.

En el caso de Uruguay, si bien tiene similitudes con el debate en Argentina dado que es iniciativa del Ministerio y se buscan formas participativas para construir una legitimidad orientada a una nueva ley, se dan ciertas particularidades que es necesario señalar.

Las propuestas que han alcanzado visibilidad en el proceso de discusión «ciudadano» son las surgidas de los actores gremiales, relacionadas fundamentalmente con el gobierno de la educación, para el cual se pide una nueva estructura, autonomía financiera, administrativa, política y participación de los docentes en el gobierno de la educación.

No se conoce opinión del gobierno sobre algunas de estas demandas que implicarían un grado de transformación importante, como por ejemplo, las que pudieran darse en relación con el gobierno de la educación. De haberse sometido a discusión ideas concretas del gobierno respecto a esos temas, podrían haberse analizado las distancias con las ideas de otros actores.

Aun ante el desconocimiento de la posición del gobierno, resulta difícil pensar que él esté dispuesto a conceder total autonomía al gobierno de la educación y lo deje

únicamente en manos de docentes, a pesar de que los reclamos vayan en esa dirección. De no contemplarse estas demandas en alguna medida, los actores más activos de este proceso no estarán conformes y presionarán por conseguir mejores resultados.

El debate educativo fue presentado como una vía importante para la decisión de cuestiones educativas a partir de la participación ciudadana.

[...] Un proceso de este tipo, con participación efectiva de la ciudadanía, permitirá alcanzar consensos de base, sólidos y amplios respecto a los marcos de referencia del o los paradigmas de educación que el país deberá construir para enfrentar los desafíos del presente y del futuro.<sup>12</sup>

Evidentemente, si el gobierno no recoge los puntos surgidos del debate, el consenso para la ley de educación será muy débil, dado que no es suficiente sólo con convocar a un debate participativo.

El reclamo de los actores directamente involucrados en la educación por participar en las decisiones de políticas educativas es de larga data. La reforma de los noventa no dio participación alguna; el proceso de discusión actual, a través del debate educativo, en cambio sí otorgó ese espacio. Ahora bien, esa participación dará sus resultados en términos de consenso si la ley de educación se corresponde en ciertos términos con las propuestas surgidas del debate. De lo contrario es razonable pensar en una situación de tensión y desilusión de aquellos que fueron convocados a pronunciarse y luego no son escuchados.

En el ámbito de la CODE se decidió que el Congreso tendría un carácter resolutivo y que «[...] las resoluciones del mismo constituirán recomendaciones a las autoridades autónomas de la enseñanza y a los poderes Ejecutivo y Legislativo».<sup>13</sup>

Queda por ver en qué medida los insumos de este debate serán recogidos por el Parlamento, encargado finalmente de redactar la ley.

A pesar de las interrogantes abiertas es posible pensar que la ley de educación contemplará algunas de las demandas, tales como mayores niveles de autonomía en los consejos de educación, pero será difícil que acepte independencia total de estos respecto del poder político.

[...] También la ley tendría que estar pensando en resolver un problema que creo que es clave por un lado definir los alcances del concepto autonomía, por otro lado asegurar un nivel de coordinación y de elaboración de políticas generales, las autonomías no pueden ser una limitación para elaborar políticas nacionales.<sup>14</sup>

Por otra parte, ¿qué ha de suceder con otros temas importantes del sistema educativo que no han estado tan presentes en el debate? Es necesario señalar el riesgo de que la ley termine expresándose sobre ciertos temas (por ejemplo, el gobierno de la educación) y dejando afuera otras cuestiones a resolver, postergándolas en el tiempo:

---

12 Luis Yarzabal: *Hacia una nueva Ley de Educación* (16 de mayo de 2005). Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/Yarzabal.pdf>.

13 Acta n.º 21 de Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/>.

14 Luis Garibaldi, entrevista realizada el 20 de septiembre de 2006.

sistemas de evaluación, universalización del nivel secundario, extensión de la educación inicial, mejora de la formación docente, etcétera.

En Uruguay se impulsó una discusión de carácter participativo similar a la dada en Argentina pero sin una propuesta específica del gobierno y sin la participación de los partidos políticos. En el año 2007 comenzará a discutirse en sentido estricto la nueva ley de educación en el Parlamento y nuevamente afuera del Parlamento, en caso de que ciertos actores no consideren que sus demandas fueron contempladas.

El Ministerio de Educación y Cultura, la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República asumieron una responsabilidad extremadamente valiosa: la de impulsar un debate educativo participativo que involucrara a toda la ciudadanía en las propuestas para una ley de educación por primera vez en la historia del Uruguay. Sin embargo, la inclusión de toda la ciudadanía no se ha logrado.

El consenso podrá darse si en cierta medida se recogen las propuestas, de lo contrario el debate educativo habrá sido poco productivo en términos de construir legitimidad para la ley de educación. El rol que no cumplieron los partidos en el debate deberá cumplirlo en el año 2007 fundamentalmente el partido de gobierno, que posee mayoría parlamentaria y pretende elaborar una ley de educación con una nueva legitimidad.

Los procesos de discusión en los tres casos de estudio dejan en claro que para construir el consenso debe existir comunicación y diálogo entre quienes participan de la discusión. De lo contrario es un proceso en el cual cada actor realiza su discurso de forma aislada, sin articulación alguna con el colectivo.

Argentina no es la panacea de la discusión democrática y participativa, posiblemente los consensos que se logren estén relacionados con el clima de optimismo fruto del mayor financiamiento, o con la escasez de tiempo para formular críticas o estrategias de acción. Sin embargo, puede observarse cierto diálogo entre actores cuando en el documento elaborado por el Ministerio se ven contempladas las demandas que docentes y estudiantes sostuvieron durante largo tiempo respecto a la Ley Federal y sus aspectos más problemáticos.

Este diálogo es muy difícil cuando quienes participan del debate se encuentran en posiciones opuestas, como el caso de Chile, en el marco de una discusión que pretende modificar una normativa vigente desde hace más de veinte años.

El diálogo también se torna difícil cuando no hay con quien dialogar y el proceso de debate se vuelve una mera instancia para realizar demandas particulares, y no una construcción en conjunto, como puede estar sucediendo en el caso de Uruguay.

Por ahora resta esperar el final de estos procesos de discusión, los productos que de ellos surjan; es decir, las leyes de educación y el respaldo que estas tengan tanto en su sanción como en su fase de implementación.

## BIBLIOGRAFÍA

ALLAMAND, Andrés: «Alianza llamó a corregir "censura" en informe sobre calidad de educación», artículo periodístico publicado en <<http://www.terra.cl>>, 2 de octubre de 2006.

- ASOCIACIÓN DE BANCOS PRIVADOS DE CAPITAL ARGENTINO, BOLSA DE COMERCIO DE BUENOS AIRES, CÁMARA ARGENTINA DE COMERCIO, CÁMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN, SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, ASOCIACIÓN EMPRESARIA ARGENTINA, UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA: *Aporte empresarial al documento oficial «Bases para una nueva Ley de Educación Nacional»*, agosto de 2006. Disponible en: <http://debate-educacion.educ.ar/ley/Empresarios.pdf>.
- ASOCIACIÓN URUGUAYA DE EDUCACIÓN CATÓLICA (AUDEC): *Aportes de la educación católica al debate educativo*, Montevideo, AUDEC, 15 de agosto de 2006. Disponible en: [http://www.iglesiauruguay.com/documentos\\_bajar/aportes\\_de\\_la\\_educacion\\_catolica\\_al\\_debate\\_educativo.pdf](http://www.iglesiauruguay.com/documentos_bajar/aportes_de_la_educacion_catolica_al_debate_educativo.pdf).
- ASAMBLEA TÉCNICO DOCENTE DE PRIMARIA: *Aportes de la ATD de Primaria para la elaboración de la ley de educación* (16 de agosto de 2006). Disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/edu/hm/atd\\_primaria.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/edu/hm/atd_primaria.pdf).
- CANO, Agustín: *Informe sobre el «Debate Educativo Nacional»* (diciembre de 2005). Disponible en: <http://www.feuu.edu.uy/>.
- CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC): *Estados de la Educación*, n.º 7, marzo de 2006. Disponible en <http://www.cippec.org/espanol/estados/n7/educacion%20n7.html>.
- *Estados de la Educación*, n.º 8, mayo de 2006. Disponible en: <http://www.cippec.org/espanol/estados/n8/educacion%20n8.html>.
- *Estados de la Educación*, n.º 9 julio de 2006. Disponible en <http://www.cippec.org/espanol/estados/n9/educacion%20n9.html>.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES, COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA: sesión del 3 de mayo de 2006. Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/ComisionEducacionDiputados>.
- CONFEDERACIÓN ARGENTINA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS (CAIEP) y ASOCIACIÓN DE ENTIDADES EDUCATIVAS PRIVADAS ARGENTINAS (ADEEPA): *Aportes para la reflexión en torno a la Ley de Educación Nacional* (28 de junio de 2006). Disponible en: [http://www.adeepa.com.ar/documentos/doc\\_nacion/DOCUMENTO%20ADEEPA%20REFORMA](http://www.adeepa.com.ar/documentos/doc_nacion/DOCUMENTO%20ADEEPA%20REFORMA).
- CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (CTERA): *Aportes para el debate de una nueva ley de educación. Proyecto Ley Nacional de Educación* (setiembre de 2006). Disponible en: [www.ctera.org.ar](http://www.ctera.org.ar).
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: *Informe de avance*, Santiago de Chile, 29 de setiembre de 2006. Disponible en: <http://www.consejoeducacion.cl>.
- CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN CATÓLICA (CONSUDEC): *Algunas reflexiones y aportes para el debate en torno a la Ley Nacional de Educación*. Disponible en: <http://www.consudec.org/leynacional/aportes.htm>.
- FEDERACIÓN DE ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS DEL URUGUAY (FEUU): *Debate Educativo. Las propuestas y las resoluciones de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay*. Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/documentos/La%20FEUU%20hacia%20un%20Sistema%20Educativo%20Nacional.htm>.
- GARIBALDI, Luis: *Educación, un debate imprescindible*, 16 de mayo de 2005. Disponible en: <http://www.mec.gub.uy/educacion/debateeduc/16%20de%20mayogaribaldi.pdf>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA: *Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*. Disponible en: <http://debate-educacion.educ.ar/ley/documentos-ley/documento-base.pdf>.
- *Documento para el debate. Ley de Educación Nacional. Anteproyecto de ley*. Disponible en: <http://debate-educacion.educ.ar/ley/anteproyecto/anteproyecto.pdf>
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA: *Desafíos de la educación uruguaya. Interrogante para el debate*, Montevideo, diciembre de 2005. Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/Desafiosdelaeducacionuruguay.pdf>.

AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA (ARI, Argentina): *La educación como política central del porvenir* (proyecto de Ley General de Educación). Disponible en: <http://debate-educacion.educ.ar/ley/ARI-1.pdf>.

PARTIDO INTRANSIGENTE (Argentina): *Aportes para una nueva ley nacional de educación*. Disponible en: <http://debate-educacion.educ.ar/ley/Partido%20Intransigente.pdf>.

RIVAS, Axel: *Aportes para la Ley de Educación Nacional*, Documento de Políticas Públicas, n.º 28, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), junio de 2006.

UNIVERSIA CHILE: *El día a día del conflicto estudiantil*. Disponible en: [http://www.universia.cl/portada/actualidad/noticia\\_actualidad.jsp?noticia=102855](http://www.universia.cl/portada/actualidad/noticia_actualidad.jsp?noticia=102855).

YARZÁBAL, Luis: *Hacia una nueva Ley de Educación*, Montevideo, 16 de mayo de 2005). Disponible en: <http://www.debateducativo.edu.uy/Yarzabal.pdf>.

## Sitios web consultados

- ⟨<http://debateducativo.edu.uy>⟩
- ⟨<http://gremiosdocentes.blogspot.com>⟩
- ⟨<http://mec.gub.uy>⟩
- ⟨<http://parlamento.gub.uy>⟩
- ⟨<http://presidencia.gub.uy>⟩
- ⟨<http://webs.montevideo.com.uy/fenapes>⟩
- ⟨<http://www.caiep.com.ar>⟩
- ⟨<http://www.cippec.org>⟩
- ⟨<http://www.clarin.com>⟩
- ⟨<http://www.consejoeducacion.cl>⟩
- ⟨<http://www.ctera.org.ar>⟩
- ⟨<http://www.debate-educacion.educ.ar>⟩
- ⟨<http://www.diarioladiscusion.cl>⟩
- ⟨<http://www.emol.com>⟩
- ⟨<http://www.espectador.com>⟩
- ⟨<http://www.feuu.edu.uy>⟩
- ⟨<http://www.lanacion.cl>⟩
- ⟨<http://www.lanacion.com.ar>⟩
- ⟨<http://www.lasegunda.com>⟩
- ⟨<http://www.magisterio.org.uy>⟩
- ⟨<http://www.me.gov.ar>⟩
- ⟨<http://www.mineduc.cl>⟩
- ⟨<http://www.pi.org.ar>⟩
- ⟨<http://www.presidencia.cl>⟩
- ⟨<http://www.presidencia.gov.ar>⟩
- ⟨<http://www.sindicatouda.com.ar>⟩

## Resumen.

El artículo analiza los procesos de discusión del año 2006 en torno a los sistemas educativos en Argentina, Chile y Uruguay, ante las iniciativas o reclamos de revisar las reformas educativas aplicadas en los noventa para los casos de Argentina y Uruguay, e iniciada ya en los ochenta en Chile.

En el marco de gobiernos progresistas, la discusión sobre qué aspectos atender y reformar de la educación no está limitada al ámbito del Parlamento o de los equipos técnicos, sino que se promueven o demandan procesos de discusión abiertos, que incluyan a la mayor parte de la ciudadanía. Un objetivo central de estos gobiernos es la construcción de un consenso que dote de legitimidad a nuevas leyes de educación que puedan sancionarse, es un objetivo central de estos gobiernos.

Los actores que participan en la discusión poseen distintos niveles de involucramiento, capacidad de elaborar propuestas y poder de presión. En un caso la discusión será polarizada; en otros podrá estar más cerca del consenso buscado.

Los resultados finales de estos procesos, traducidos en una ley y en su respectiva implementación, aún están por verse; sin embargo, ya es posible extraer conclusiones de las dinámicas de estas discusiones en cada país.

**Palabras clave:** Uruguay, Argentina, Chile, educación, reforma educativa, política educativa, sistema educativo.

## Abstract

The article analyzes the discussion processes regarding the educational systems in Argentina, Chile and Uruguay in 2006, after the initiatives or demands to review the educative reforms implemented in Argentina and Uruguay in the 90's and started in Chile a decade before.

Within the framework of progressive governments, the discussion on what aspects of the educational system deal with and reform is not limited to the Parliament or technician groups. Processes of open discussions including most citizens are promoted or demanded.

It is a central objective of these governments to achieve consensus that bring legitimacy to new educational laws.

The actors taking part in this discussion have different levels of involvement, capacity to elaborate proposals and to exert power. In some cases the discussion could be far from consensus, in others it could be nearer.

The final results of these processes and its implementation have not been seen yet, although it is possible to come to conclusions on the dynamic of these discussions in each country.

**Key words:** Uruguay, Argentina, Chile, education, educative reform, educative policy, educative system.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.