

## Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región

# Las nuevas leyes de educación en América Latina

**Néstor López**

Investigador de IIPE-Unesco

**C**onocer los marcos legales que rigen los distintos países de América Latina es condición fundamental para exigirse jurídicamente el derecho a la educación en la región. Es en ese sentido, y en el intento de identificar tendencias comunes en las nuevas leyes de educación que surgen en la región en los últimos años, que la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación impulsó el desarrollo del libro *Las Nuevas Leyes de Educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*. La publicación, elaborada por el IIPE-Unesco sede Buenos Aires, analiza las recién publicadas normativas educativas y quiere ser una

herramienta de incidencia en el campo de la exigibilidad jurídica en la educación en Latinoamérica, tanto para la CLADE y sus foros nacionales, como para otras organizaciones de la sociedad civil que quieran incidir para que el Estado garantice una educación pública de calidad y gratuita para todos.

### ■ Resumen ejecutivo

Entre el año 2000 y el 2007, en América Latina han sido sancionadas o revisadas las leyes educativas de cinco países (Perú, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Argentina); están debatiéndose los proyectos de ley de Bolivia y Chile; y Uruguay está avanzando

en la redacción de una nueva normativa educativa. Estas leyes nacen en un nuevo escenario social y político de la región constituyéndose como una nueva generación de reformas que se nutre de los aciertos y fracasos de las leyes anteriores, especialmente de aquellas nacidas en los '90.

Los hechos ocurridos en la década del '90 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. En esos años, la mayoría de los países de América Latina iniciaba un conjunto de reformas estructurales, que estaban orientadas a reformular el



Foto: Nelida Céspedes

modelo de desarrollo económico de la región hacia una mayor presencia de las lógicas del mercado, y a un profundo rediseño de las instituciones del Estado. De modo que la educación queda en el centro de la escena económica y social, pues de ella depende no solo la capacidad de crecimiento económico en los países de la región, sino también la posibilidad de convertir este crecimiento en desarrollo social. Sin embargo, 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. Las más relevantes de esas transformaciones fueron: el aumento significativo de las desigualdades, la profundización de los procesos de exclusión social y la crisis de cohesión social.

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: un aumento de las tasas de escolarización primaria, una mayor expansión de los sistemas educativos en aquellos niveles que estaban más postergados, como lo son el inicial y el medio o secundario, y un incremento en la escolarización de los niños y adolescentes de los sectores sociales más postergados, reduciéndose de este modo históricas brechas en el acceso a la escolarización. Sin embargo, los desafíos pendientes son aún significativos: la calidad de la educación y la universalización de la educación inicial y secundaria o media.



*Las leyes de algunos países hacen referencia a igualdad en los logros académicos mientras que otros aluden a la igualdad de oportunidades.*



Las últimas leyes educativas de la región 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.

Las razones que subyacen al surgimiento de los nuevos marcos regulatorios de las políticas educativas, 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), remiten a un cambio en el panorama político o social, y consecuentemente a un momento de revisión de las políticas.

Existe una tensión entre el entusiasmo que se despierta en momentos de grandes cambios y la cautela que resulta de un análisis de la realidad.

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 ellas están presentes los desafíos de la “Educación para Todos” que quedan plasmados en las cumbres de Jomtiem y Dakar, 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.

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 ó 14 años. Ello sin duda 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 estudiante 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.

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 promueven 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 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, son temas que en las leyes aparecen asociados a la meta de garantizar una educación de calidad.

En relación con el modo en que aparece tratada la equidad en las nuevas leyes educativas, al considerar cuál es la igualdad que se busca, y en función de la cual se

promueven las políticas de equidad, las leyes de algunos países hacen referencia a igualdad en los logros académicos mientras que otros aluden a la igualdad de oportunidades.

Al analizar en qué consisten las políticas de equidad se observan referencias tanto a políticas universales como compensatorias, y tanto a estrategias pedagógicas como a programas asistenciales de asignación de recursos.

Acerca del modo en que se caracteriza la heterogeneidad social a la cual se pretende abordar, 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.

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. 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.

La participación de la sociedad civil se propone 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, etcétera. 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.

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



*Si bien el tema de la participación tiene una presencia aparentemente mayor ... 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.*



educativos, donde se mencionan las organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, sindicatos e iglesias.

En resumen, entre las tendencias que aparecen en las nuevas leyes pueden mencionarse los siguientes.

- El pasaje desde políticas orientadas a garantizar el acceso a la escuela hacia otras que ponen el énfasis en el acceso al conocimiento.
- El pasaje 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.
- La tendencia a declarar como obligatorio el nivel secundario y, con ella, 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.

- La irrupción generalizada de criterios de calidad.
- El énfasis en la 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.
- La consolidación de un discurso que se centra en la educación como derecho.
- La consolidación de la sociedad civil como un actor destacado en la educación. 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. ■