



# Gobiernos progresistas y políticas educativas en el Cono Sur de América Latina (2003-2020). Continuidades, innovaciones y legados institucionales

Progressive governments and educational policies in the Southern Cone of Latin America (2003-2020). Continuities, innovations and institutional legacies

BENTANCUR, Nicolás<sup>1</sup>

Bentancur, N. (2022). Gobiernos progresistas y políticas educativas en el Cono Sur de América Latina (2003-2020). Continuidades, innovaciones y legados institucionales. *RELAPAE*, (17), pp. 151-166.

## Resumen

En el texto se hace foco en las transformaciones institucionales de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay entre los años 2003 y 2020, promovidas durante las gestiones de gobiernos nacionales de índole “progresista”. Se procura responder a tres interrogantes: (i) ¿cuál fue la relación entre las políticas implementadas por los gobiernos progresistas en los cuatro países, con las políticas que las precedieron en los años noventa?; (ii) ¿en qué medida constituyeron innovaciones de importancia, y eventualmente, implicaron la instauración de un esquema alternativo al hasta entonces imperante para la regulación de los sistemas educativos?, y (iii) ¿existió un rumbo común en la dirección y organización de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay durante el “giro a la izquierda” de América Latina? Para cumplir con ese objetivo se presentan las continuidades y novedades en el diseño institucional de los sistemas educativos de cada uno de esos países, en relación a cinco ejes privilegiados: los principios programáticos que los informan; su organización territorial; el compromiso financiero del Estado con los prestadores privados; el estatus de los centros educativos; y los mecanismos de participación social en las decisiones educativas. Posteriormente, se procede a comparar las orientaciones adoptadas en cada uno de los cuatro países, y se discute si las novedades introducidas ameritan la identificación de un “modelo progresista” de gestión de la educación, de similar envergadura y sustitutivo del consagrado en los años noventa bajo un signo ideológico diferente.

**Palabras Clave:** política educativa/ legislación educativa/ gobiernos progresistas/ América Latina/ Argentina/ Brasil/ Chile/ Uruguay.

## Abstract

The text focuses on the institutional transformations of the educational systems of Argentina, Brazil, Chile and Uruguay between 2003 and 2020, promoted during the administrations of national governments of a "progressive" nature. It aims to answer three questions: (i) what was the relationship between the policies implemented by the progressive governments in the four countries, and the policies that preceded them in the 1990s?; (ii) to what extent did they constitute important innovations, and eventually, did they imply the establishment of an alternative scheme for the regulation of educational systems to the one that had prevailed until then?, and (iii) was there a common course in the direction and organization of the educational systems of Argentina, Brazil, Chile and Uruguay during the Latin-America's "left turn"? In order to fulfill these objectives, the continuities and novelties in the institutional design of the educational systems of each of these countries are presented, in relation to five selected issues: the programmatic principles that inform them; their territorial organization; the financial commitment of the State with private providers; the status of schools; and the mechanisms of social participation in educational decisions. Subsequently, we proceed to compare the orientations adopted in each of the four countries, and discuss whether the innovations introduced merit the identification of a "progressive model" of education management, similar in scope and a substitute for the one adopted in the 1990s under a different ideological sign.

<sup>1</sup> Universidad de la República, Uruguay / nicobent63@gmail.com

**Keywords:** educational policy/ educational legislation/ progressive governments/ Latin America/ Argentina/ Brazil/ Chile/ Uruguay

## Introducción: cambios políticos y transformaciones educativas<sup>2</sup>

A partir de los primeros años del siglo XXI accedieron a los gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay un conjunto de partidos y líderes ubicados -en términos relativos- a la izquierda del espectro político, si se los considera en relación a aquellos que ocuparon los Ejecutivos en la década anterior. En Argentina, formaron parte de este fenómeno las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015); en Brasil, las de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016); en Chile, las de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018); y en Uruguay, las de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y José Mujica (2010-2015). Genéricamente, pueden ser catalogados como “gobiernos progresistas”.

Estos casos se inscriben en una tendencia política registrada por esos años en varios países de América Latina, referida como “marea rosa” o “giro a la izquierda” (Cleary, 2006; Panizza, 2005), en tanto estuvo signada por el advenimiento de gobiernos progresistas, sea que se los categorice como socialistas democráticos (Boersner, 2005), pos-neoliberales (Thwaites Rey, 2009) o de nueva izquierda (Vilas, 2005). Con variantes -nada desdeñables- entre los cuatro casos (Lanzaro, 2007, 2008; Paramio, 2008), las renovadas miradas ideológicas y programáticas, los nuevos equipos técnicos y las distintas coaliciones sociales de apoyo de estos gobiernos ambientaron una revisión de las orientaciones y medidas promovidas anteriormente en diversas arenas de políticas, entre ellas la educativa.

Ahora bien, ¿en qué medida esas revisiones dieron lugar a transformaciones relevantes en el gobierno de la educación?

Para aquilatar debidamente las novedades de las políticas educativas de la década y media del progresismo, se requiere esbozar previamente la orientación de las políticas precedentes. Ellas se encarnan en las reformas educativas sedimentadas en los años noventa, que constituyeron la matriz en relación a la cual deben ponderarse las transformaciones posteriores.

Al respecto se ha sostenido que una ola reformista con visos de uniformidad impactó sobre América Latina en esos años (Gajardo, 1999), interpretada en múltiples análisis como un avance del pensamiento neoliberal en la región, en instancias de globalización de las políticas y debilitamiento de los estados nacionales periféricos (Feldefeber, 2006; Tiramonti, 2001; Torres, 2009). Desde una mirada politológica, se han relevado en esa generación de reformas varios atributos de destaque: a) el doble movimiento del cuerpo principal de las transformaciones: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas (marcos curriculares, sistemas de evaluación); por otro centrífuga, al descentralizar la administración, propiciar proyectos emanados de las escuelas y responsabilizar a los establecimientos educativos; b) los dos momentos del ciclo de las reformas: la primera, de características más estructurales (privatización, descentralización); el segundo, con acento en las construcciones institucionales (evaluación, programas especiales, políticas compensatorias, etc.); c) La atención a la población más desfavorecida en términos de capital cultural y social por medio de programas de discriminación positiva; d) la introducción de principios gerencialistas en la gestión del sistema (monitoreo de resultados, cuasimercados, incentivos, subvención de la demanda); y e) la re-discusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación (Bentancur, 2008a).

Sin embargo, los alcances y modos de implementación de las reformas de los años noventa divergieron, a veces de manera significativa, en cada caso nacional (Bentancur, 2008b). Esto también se constata entre los cuatro países de nuestro estudio, como sintetizamos a continuación.

En Argentina se desarrolló entonces un proceso que traspasó los establecimientos de enseñanza media del Estado Nacional a las provincias, modificó la estructura de los ciclos escolares y persistió en una modalidad -ya tradicional en ese país- de aportes financieros públicos a los colegios privados.

En Brasil, la Ley de Directrices y Bases de la Educación del año 1996 introdujo algunos cambios a la estructura del sistema educativo, pero la pieza legal dominante de la época fue la Constitución de 1988, que contó con una participación amplia en su proceso de gestación y se adscribió al modelo del estado social de derecho. Estas características distancian a las transformaciones educativas implementadas en Brasil por esos años de los libretos privatizadores y descentralizadores más radicales.

Ya desde la década de 1980 y bajo un gobierno dictatorial, en Chile se instauró un sistema de subvenciones estatales para el financiamiento de la educación privada, y se descentralizó radicalmente el sistema educativo, traspasando a los municipios todos los establecimientos que dependían del gobierno central. En 1990, ya en el ocaso del régimen, se dictó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que consolidó ese modelo. Tras la redemocratización, los

---

<sup>2</sup> Agradezco a las colegas Nalú Farenzena (UFRGS) y Silvia Kravetz (UNC) por sus aportes a una versión preliminar de este texto. La versión que aquí se presenta es de mi exclusiva responsabilidad.

lineamientos de políticas implementados moderaron algunos de los trazos más radicales del modelo, sin plantearse su sustitución.

En Uruguay, finalmente, las transformaciones educativas de los años noventa no alteraron los patrones tradicionales de nítida distinción entre la educación pública y privada, y la centralización territorial de todas las competencias importantes.

Por tanto, los puntos de partida sobre los que se introdujeron las transformaciones a partir de la primera década del siglo XXI eran disímiles en los cuatro países, factor a tener en cuenta a la hora de su comparación en el seno de la tercera ola de las izquierdas latinoamericanas (Lanzaro, 2007).

Las investigaciones comparadas que refieren específicamente a las transformaciones institucionales de los sistemas educativos durante el ciclo progresista resultan poco numerosas, especialmente cuando se las compara con las mucho más estudiadas reformas de los años noventa. En uno de esos trabajos, se identifican las siguientes tendencias en la legislación educativa de América Latina a principios del nuevo siglo: a) pasaje desde políticas orientadas a garantizar el acceso a la escuela hacia otras que ponen el énfasis en la igualdad en los logros educativos; b) consolidación de un discurso que se centra en la educación como derecho, prevaleciendo una visión de la educación como formadora de ciudadanos, con una gran capacidad transformadora, asentada en valores como la solidaridad o la tolerancia; c) consolidación de la sociedad civil como un actor destacado en la educación, a través de distintas modalidades de participación (López, 2007:45 y ss). Por su parte, Saforcada y Vassiliades (2010) encuentran en estas leyes tanto algunos elementos de ruptura en relación a los antecedentes, como otros de continuidad. Entre los primeros, señalan un mayor rol de los Estados como garantes y responsables de la educación, una redefinición del derecho a la educación en términos más sociales, y la incorporación de la diversidad cultural. En el segundo apartado anotan la pervivencia de los roles de las instituciones educativas privadas, y de un concepto de calidad educativa de tinte neoliberal, aunque resignificado en algunos casos nacionales. Rivas y Sánchez (2016) han destacado los cambios en la gobernabilidad de los sistemas introducidos en el período, caracterizados por el pasaje de la descentralización a la recentralización estratégica de los ministerios de educación. Este movimiento incluyó varios dispositivos favorables a la rectoría estatal de los sistemas, contándose entre ellos la creación de nuevas áreas en los ministerios, la reunificación de los sistemas de información, y la instauración o fortalecimiento de agencias nacionales de evaluación. En el mismo sentido, Suasnábar (2017) anota la hibridación entre ese proceso re-centralizador y la consolidación de las formas de regulación vía control de resultados, que se hereda de la generación anterior de políticas.

En este texto pretendemos profundizar esos desarrollos, haciendo foco en un aspecto clave para dar cuenta del rumbo de las políticas educativas: las transformaciones legales en el gobierno y en la estructura de los sistemas, en el tramo de la educación obligatoria. Por cierto, no es este el único aspecto a considerar al momento de interpretar las políticas públicas dirigidas al sector. Pero resulta indudable que el diseño institucional es una pieza clave en cualquier estrategia de cambio educativo sistémico, y, por tanto, constituye un indicador válido para elucidar las visiones, orientaciones y objetivos generales de los gobiernos de turno en el campo de la enseñanza (Meyer y Rowan, 2006; Navarro, 2007).

Específicamente, pretendemos responder a estas tres preguntas: (i) ¿cuál fue la relación entre las políticas implementadas por los gobiernos progresistas en los cuatro países, con las políticas que las precedieron en los años noventa?; (ii) ¿en qué medida constituyeron innovaciones de importancia, y eventualmente, implicaron la instauración de un esquema alternativo al hasta entonces imperante para la regulación de los sistemas educativos?, y (iii) ¿existió un rumbo común en la dirección y organización de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay durante el “giro a la izquierda”?

Tras esta introducción, este artículo consta de tres apartados. En el siguiente, enlistaremos los rasgos principales de la ingeniería institucional de cada uno de los cuatro países en el período en estudio. Posteriormente, ensayaremos una mirada comparativa a los cambios procesados en dos dimensiones: por una parte, en relación a las políticas precedentes del mismo país; y por otra, a las políticas implementadas en los otros países, procurando así inferir las tendencias generales de cambio en la región. Para concluir, se argumentará sobre la orientación, el grado de novedad y la extensión de las innovaciones procesadas.

### **Innovaciones y continuidades en la legislación, gobierno y estructura de los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay**

Presentadas de una manera necesariamente abreviada, las siguientes fueron las principales continuidades y novedades en las políticas de cada uno de los cuatro países durante el “ciclo progresista”. Atenderemos en cada caso, y por su orden, a cinco variables que consideramos claves en el diseño institucional de los sistemas educativos: los principios

programáticos que los informan; su organización territorial (distribución de competencias entre el gobierno nacional o federal y las unidades sub-nacionales); el compromiso financiero del Estado con los prestadores privados; el estatus de los centros educativos (en relación a las competencias que se les delegan); y los mecanismos de participación social en las decisiones educativas.

## Argentina

En Argentina, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 del año 2006 (LEN) re-organizó el sistema de enseñanza en sus diversas ramas, pero también definió principios, derechos y garantías, y fines y objetivos de la política educativa nacional. Por su parte, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26075 del año 2005 (LFE) garantizó el incremento de la inversión en el sector hasta el año 2010 y la asoció a objetivos específicos de políticas.<sup>3</sup>

La dimensión programática de la LEN expresó una revalorización del significado público de la educación y de las responsabilidades estatales para su aseguramiento (Feldfeber y Gluz, 2011; Manera y Romer, 2010). La norma definió a la educación como bien público y derecho personal y social, y consagró al Estado como garante del ejercicio de ese derecho. La LFE tradujo posteriormente esa responsabilidad en términos económicos, al disponer que el financiamiento educativo no podría ser menor al 6% del producto bruto interno.

Las nuevas piezas normativas no alteraron la ingeniería territorial preexistente, al mantener fuera de la jurisdicción nacional la gestión de los establecimientos educativos, que fueron trasladados progresivamente a las provincias en un proceso iniciado en el año 1977 y culminado en el año 1991. Sin embargo, en el período progresista se otorgó al Estado Nacional la competencia de fijar los objetivos de la política educacional y controlar su cumplimiento, y se incorporó a la legislación la figura de la “emergencia educativa”, que una vez declarada, habilita la asistencia extraordinaria de la Nación a las provincias. Además, se potenció un organismo de concertación de políticas, denominado “Consejo Federal de Educación”. Se trata de un organismo de naturaleza inter-jurisdiccional, integrado por el Ministro de Educación nacional y por sus pares provinciales. Algunas de sus resoluciones pueden resultar de cumplimiento obligatorio para todas las provincias, novedad de significación que apunta a fortalecer la unicidad del sistema educativo (Nosiglia, 2007; Ruiz, 2009). Sin embargo, la distribución de funciones con base territorial no fue alterada esencialmente en los últimos años (Muscará, 2013). Por tanto, al cierre del ciclo progresista las provincias y la Ciudad de Buenos Aires continuaban teniendo a su cargo la prestación del servicio educativo, incluyendo el pago de salarios docentes, el mantenimiento de la infraestructura y la provisión de los insumos que requiere la gestión del sistema. Además, eran competentes para aprobar el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación, y de supervisar a las instituciones privadas.

En cuanto a la relación público-privada, en Argentina continúa vigente una política tradicional –iniciada en el año 1947– que concede aportes financieros estatales para sufragar los salarios docentes de establecimientos privados. Sobre este objeto la LEN innova parcialmente, al indicar que las asignaciones se decidirán en base a “criterios objetivos de justicia social”. A pesar de ello, las pautas de distribución de los subsidios entre las diferentes escuelas no son transparentes y exhiben notorias asimetrías, por lo que han sido calificados como “una gran caja negra” (Feldfeber et al, 2018:22).

Si bien ciertos márgenes de autonomía de los establecimientos educativos habían sido propiciados en la reforma de los años noventa -a través de los denominados “Proyectos Educativos Institucionales”-, se ha argumentado que dichos proyectos no lograron ampliar la participación ni ambientar procesos de reflexión críticos sobre la realidad y las posibilidades de transformación de las escuelas (Bentancur, 2008b; Gorostiaga, 2007). Ya dentro del ciclo progresista, bajo la categoría de “instituciones educativas” la LEN plasmó un amplio listado de competencias de los centros, que por primera vez aparecieron con un grado significativo de desarrollo en la normativa nacional. Entre esas competencias, figuran algunas que refieren a la identidad y el perfil del centro educativo (definición de su proyecto, establecimiento de “adecuaciones curriculares”, desarrollo de la autoevaluación, etc.), y otras que atañen a la definición de códigos de convivencia y a la articulación de la escuela con centros educativos de la zona, con el medio y con otras prestaciones sociales.

Por último, merecen destaque las disposiciones legales que aluden a la “gestión democrática” de esos centros educativos, contemplando la participación de docentes y estudiantes en su conducción y en la definición de su proyecto institucional. Por su parte, en el nivel de la dirección del sistema se establecieron Consejos Consultivos del Consejo Federal de Educación, con participación de múltiples colectivos sociales.

<sup>3</sup>También se aprobó -en el año 2005- la Ley de Educación Técnico Profesional, N° 26.058, que por su especificidad no se aborda aquí.

## Brasil

Aunque en este país pervivieron la Constitución del año 1988 -que dedica varios artículos a la educación- y la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDBE) del año 1996, durante los gobiernos “progresistas” se aprobaron dos enmiendas constitucionales relativas a nuestro objeto de estudio (Nº 53/2006 y 59/2009), y un nuevo Plan Nacional de Educación en el año 2014.

En materia programática, la Constitución de finales de los ochenta anticipó definiciones y desarrollos propios de un enfoque de derechos, que se desarrollarían años más tarde en otras piezas legales nacionales –especialmente ampliando responsabilidades del gobierno federal para el aseguramiento de esos derechos-, y que se corresponden con la orientación que se adoptaría posteriormente en las normas de otros países de la región.

En cuanto a su estructura territorial, el sistema educativo brasileño tradicionalmente se ha plasmado de manera descentralizada, privilegiando el rol de los estados federados y de los municipios. Estos últimos son los encargados de gestionar la educación básica en sus respectivos territorios. Si bien la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno no se alteró sustancialmente en la última década, sí se ha verificado cierta ampliación de las responsabilidades del Estado Federal. Particularmente, con la aprobación de la Enmienda Constitucional Nº 53/2006 se expandieron las políticas de cooperación inter-jurisdiccional. A partir de ese momento, un fondo federal de financiamiento y desarrollo preexistente, denominado FUNDEF, se extendió de la Enseñanza Fundamental al conjunto de la Enseñanza Básica, cambiando su denominación en consonancia (“FUNDEB”) (Oliveira, 2009). El objetivo de esta modificación fue el de compensar a financieramente a los municipios que cuentan con menos recursos para invertir en educación, y tienden a registrar los peores resultados educativos (Donoso Díaz et al, 2016). Como consecuencia de la aplicación de este nuevo instrumento, se redujeron las notorias asimetrías preexistentes en el gasto por alumno: en 2006, diez estados duplicaban (o más) el mínimo nacional, en tanto en 2014 solamente un estado registró un valor por alumno que superaba en más de un 50% ese mínimo (Farenzena et al, 2018: 8).

Por su parte, la Enmienda Constitucional Nº 59/2009 estableció la necesidad de fijar formas de colaboración entre la Unión, los Estados y los Municipios para asegurar la universalización de la enseñanza obligatoria (acotada previamente a Estados y Municipios). En la misma dirección, el Plan Nacional de Educación aprobado en el año 2014 contempló la promoción de “acciones integradas” para el conjunto del sistema educativo, y una instancia permanente de negociación y cooperación entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios (Oliveira, 2021). Además, fijó metas de inversión pública en educación en relación al producto nacional. Por último, corresponde señalar la introducción del “Índice de Desenvolvimiento de Qualidade da Educação Básica” (IDEB) en el año 2007, como indicador del cumplimiento de metas acordadas centralmente para el flujo escolar y el desempeño de los estudiantes en las pruebas de aprendizaje (Castro, 2009). Pero a pesar de todas estas innovaciones, siguen siendo las relaciones políticas intergubernamentales las que continúan determinando los mayores o menores niveles de cooperación entre las distintas jurisdicciones en la gestión del sistema educativo (Farenzena, 2012).

La relación entre el Estado y la enseñanza privada en Brasil está regulada constitucionalmente. Allí se establecen algunas modalidades restringidas de acceso al financiamiento público para las escuelas comunitarias, confesionales y filantrópicas. El advenimiento del Partido de los Trabajadores al gobierno no alteró estas pautas tradicionales de subvenciones públicas al sector privado, e incluso en ciertos rubros las expandió (a prestadores privados de educación especial e infantil que operan en convenio con estados y municipios, y de enseñanza técnica de nivel medio) (Melo y Duarte, 2011).<sup>4</sup>

Las competencias efectivas de los centros educativos son escasas, a pesar de que la Constitución de 1988 propugna la “gestión democrática” de la educación, y que la LDBE de 1996 determina que las unidades escolares contarán con grados progresivos de autonomía pedagógica y administrativa y de gestión financiera. El Plan Nacional de Educación aprobado en 2014 propendió a acelerar este proceso, al promover la autonomía financiera de las escuelas mediante el traspaso directo de recursos según “criterios objetivos”.

Las novedades han sido mayores en relación a la participación social en las políticas educativas. Varios programas se orientaron a favorecer el establecimiento de acuerdos entre distintos grupos y actores en la base del sistema (Lins de Azevedo, 2009)<sup>5</sup>. En el nivel macro, a partir del año 2008 el gobierno federal convocó y financió tres Conferencias Nacionales de Educación, dotadas de una muy amplia participación social y destinadas a tratar temas tan relevantes

<sup>4</sup> A través del ya referido “FUNDEB” y del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo (PRONATEC), del año 2011.

<sup>5</sup> Los más importantes fueron: el Programa de Apoyo a los Dirigentes Municipales de Educación, el “Pró-Conselho” (destinado al fortalecimiento de los Consejos Municipales de Educación) y el Programa Nacional de Fortalecimiento de los Consejos Escolares.

como la creación de un sistema nacional de educación y la elaboración del Plan Nacional de Educación (Krawczyk, 2008; Silva et al, 2005).

## Chile

Bajo los dos períodos de gobierno encabezados por Bachelet, en Chile se aprobaron varias leyes que afectaron -con distintos grados de novedad- rasgos importantes de la estructura y gestión del sistema proveniente del régimen dictatorial. Entre ellas, la Ley de Subvención Escolar Preferencial N° 20.248 de 2008 (LSEP), la Ley General de Educación N° 20.370 de 2009 (LGE), la Ley de Inclusión Escolar N° 20.845 de 2015 (LIE) y la Ley de Creación del Sistema de Educación Pública N° 21.040 de 2017 (LCSEP).<sup>6</sup>

La LGE de 2009 derogó la mayor parte de las disposiciones de la LOCE de 1990, aunque no los lineamientos básicos sobre los que se estructuró el sistema educativo en las décadas previas. Sus innovaciones son visibles en múltiples aspectos programáticos. Establece un amplio catálogo de principios y fines para la enseñanza, define derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y, particularmente, a la educación como un derecho de las personas, e incorpora a los derechos humanos entre los fines y objetivos de la educación. No obstante, pervive la raigambre de la reforma liberal precedente en varios rasgos. En primer lugar, en el aseguramiento del derecho de los padres a la elección de establecimiento educativo para sus hijos. Segundo, en la reedición de una fórmula muy amplia de libertad de enseñanza a favor de los prestadores privados del servicio, aunque extendiendo al mismo tiempo los derechos y garantías de los estudiantes y de sus familias en tanto contrapartes de aquellos. Se incorporó, por otro lado, un catálogo de deberes del Estado más amplio que el preexistente, incluyendo el aseguramiento de la calidad de la educación, de la igualdad de oportunidades y de la inclusión educativa (Bentancur, 2013).

Casi sobre el final del período en estudio se introduce un cambio en la compleja ingeniería institucional de la educación chilena, que procura morigerar las inequidades resultantes de la municipalización de los establecimientos educativos. Nos referimos a la LCSEP del año 2017, que creó el “Sistema de Educación Pública”. La norma no re-estatiza las escuelas, pero delinea una estructura reticular que propende a un sistema educativo más integrado. Para ello se concibieron instancias intermedias entre los ámbitos municipal y nacional: los “Servicios Locales de Educación Pública”, que de manera progresiva –con horizonte en el año 2025- agruparían escuelas y liceos de varias comunas, y brindarían apoyo pedagógico y administrativo a los establecimientos. También se creó una Dirección de Educación en el ámbito del Ministerio respectivo, de la que dependerían los Servicios Locales, procurando así una conducción estratégica del Sistema y la coordinación y monitoreo de los servicios (Donoso-Díaz, 2020).

La LSEP de 2008, por su parte, puede concebirse como un dispositivo de refinamiento de la política de financiamiento de establecimientos particulares con fondos públicos, que fue heredada de la LOCE. La “preferencia” a la que refiere su denominación supone un aporte estatal de mayor cuantía para los establecimientos que reciben a estudiantes provenientes de hogares de estatus socioeconómico bajo, e introduce varias disposiciones que procuran evitar sesgos de selección contra los estudiantes por parte de los “sostenedores” de los colegios, en razón de su procedencia o antecedentes. No obstante, hubo que esperar hasta el año 2015 para que, a través de la LIE, se comenzara a modificar de manera más significativa el régimen de financiamiento de la educación chilena. Por un lado, esta ley creó el “Sistema de Admisión Escolar”, régimen centralizado de asignación de cupos escolares de carácter obligatorio para todos los establecimientos que reciben aportes financieros del Estado (Palma Irrarrazaval, 2021). Por otro lado, la LIE dispuso que el Estado implantara, de forma progresiva, la enseñanza gratuita en los establecimientos subvencionados o que reciben aportes permanentes. Las organizaciones que sostienen estos establecimientos no podrían tener fines de lucro, y los recursos percibidos estarían exclusivamente afectados al cumplimiento de los fines educativos. A pesar de que estas reformas regularon de forma más estricta a la oferta educativa privada, se han mantenido el modelo de oferta y demanda, el mecanismo del *voucher* y la rendición de cuentas de los establecimientos basada en los resultados educativos (Falabella, 2021).

En la base del sistema, los establecimientos educativos continuaron contando con un amplio rango autonómico, que incluye la dimensión curricular. La LGE estableció que el Ministerio de Educación deberá elaborar planes y programas de estudios para los niveles de educación básica y media, pero que a su vez los establecimientos educacionales podrían desarrollar sus propios planes y programas de estudio, en la medida en que no fueran objetados por dicho Ministerio.

---

<sup>6</sup> En la medida en que en este trabajo se estudian las transformaciones educativas impulsadas por gobiernos nacionales de signo progresista, no se incluye en el análisis la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar del año 2011, aprobada bajo el gobierno de centro-derecha de Sebastián Piñera.

Si bien desde el año 1995 existían algunos mecanismos que contemplaban la participación social,<sup>7</sup> ellos no se tradujeron en experiencias efectivas (Cornejo et al, 2007:38). Posteriormente, las piezas legislativas aprobadas en los dos gobiernos de Bachelet expandieron los canales de participación de la sociedad civil en las decisiones educativas. Así, la LGE dispuso que los establecimientos educacionales promoverán la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, en especial a través de la conformación de centros de alumnos y de padres y apoderados, de consejos de profesores y consejos escolares. Y la LCSEP también apuntó a favorecer un mayor involucramiento de todos los actores con el propósito de fortalecer proyectos educativos con pertinencia local, vinculando las instituciones políticas que diseñan la política educativa (Ministerio de Educación, Dirección de Educación Pública, Secretarías de Educación) con las comunidades de base (directores de escuela, docentes, estudiantes, etc.) (Baleriola et al, 2022). En el vértice superior del sistema, la participación se canalizaría por medio del Consejo de la Sociedad Civil, alojado en la órbita del Ministerio de Educación, con carácter de organismo autónomo y consultivo.<sup>8</sup>

## Uruguay

En Uruguay se aprobó en el año 2008 la Ley General de Educación N° 18.437 (LGE), que establece los arreglos institucionales del sistema pero también consagra definiciones, fines y orientaciones generales de la educación, sus principios y las bases de la política educativa nacional. Esta norma categoriza a la educación como un derecho humano fundamental, cuyo goce y ejercicio es de interés general y deberá ser garantizado por el Estado, en términos de calidad y continuidad durante toda la vida. Asimismo, la Ley califica a la educación como un bien público y social. Si bien la educación uruguaya tiene una larga tradición de carácter pública, no existía hasta esa fecha un catálogo de derechos de los ciudadanos y deberes del Estado con tal nivel de desarrollo.

Por disposición constitucional del año 1967 la enseñanza pública no universitaria está regida por un Consejo Directivo Autónomo, que dirige un organismo actualmente denominado Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP). En su seno, existían además sendos Consejos Desconcentrados, con competencias sobre los distintos niveles de la enseñanza. Esta es una configuración distintiva del sistema uruguayo: la autonomía de esos Consejos supone que no están sometidos a ninguna forma de supervisión jerárquica de las autoridades políticas. La Constitución vigente establece también que existirá una forma –no precisada– de coordinación de la educación. Los sucesivos gobiernos del Frente Amplio mantuvieron y desarrollaron esa arquitectura institucional. Por un lado, reservaron parte de los cargos directivos de la ANEP a miembros elegidos directamente por los docentes del sistema. Por otro, ensayaron una ampliación de los resortes de coordinación interinstitucionales, mediante la creación o potenciación de varios organismos de esa naturaleza (Bentancur, 2012).

La multiplicidad de organismos que se distribuyen competencias sobre bases funcionales no tiene una contrapartida territorial: la amplia mayoría de las decisiones educacionales son tomadas centralmente por las autoridades de ANEP radicadas en la capital (Mancebo, 2012). La Ley del año 2008 introdujo algunas novedades en la línea de la descentralización, como la creación de las Comisiones Coordinadoras Departamentales de la Educación, integradas por representantes de cada gobierno departamental, la Universidad estatal y varios Consejos e Institutos de ANEP. Pero sus atribuciones no son sustantivas, y por ende no afectan la histórica matriz centralista del sistema educativo uruguayo.

En cuanto a las relaciones entre el sector público y el sector privado en la provisión y el financiamiento de la educación, es preciso anotar que tradicionalmente la única contribución fiscal consistió en la exoneración de impuestos a sus actividades. Sin embargo, durante el gobierno del Frente Amplio se financió la ampliación de la cobertura en el nivel preescolar a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil, y se aprobó un mecanismo de exoneración impositiva para las donaciones de empresas a entidades privadas de enseñanza. Estas formas de privatización, que han sido denominadas como “incipientes” o “latentes” (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017), se motivaron en carencias de la oferta estatal, sea por falta de infraestructura y recursos (en la educación inicial), o por dificultades en la diversificación y adecuación de los formatos educativos (en la educación media destinada a estudiantes de baja extracción socio-económica) (Bordoli et al, 2017).

Si se atiende al estatus y a las competencias de los centros educativos, debe señalarse que, a diferencia de lo sucedido en otros países de la región, la reforma educativa uruguaya de los años noventa no apostó a la ampliación de los márgenes autonómicos de las escuelas (Bentancur, 2008b; Mancebo, 2002). La LGE, por su parte, reconoció a los centros educativos como ámbitos institucionales con competencias y recursos propios, y no sólo como meros

<sup>7</sup> Nos referimos al Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), instaurado por la Ley N° 19.410.

<sup>8</sup> Se trata de una figura institucional más general creada por la Ley N° 20.500 del año 2011, de “Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.



implementadores de políticas definidas por la cúpula del sistema. Esas competencias no se establecieron taxativamente, sino que la ley refirió a sus objetivos generales: fortalecimiento pedagógico, de recursos docentes y no docentes y financieros. Aunque no alteró los patrones dominantes de la gestión del sistema, esta innovación significó un paso acotado pero significativo hacia cierto nivel de autonomía de gestión de las escuelas y liceos.

Por último, la participación de los educandos, familias, docentes y de la sociedad en general fue consignada a texto expreso en la LGE como uno de los principios básicos de la educación pública. En consonancia con esta norma programática, fueron múltiples los espacios de participación social incorporados en la Ley, insertados en distintos niveles del sistema y transitando mayoritariamente por los andariveles del asesoramiento y de la consulta. Entre ellos, un Congreso Nacional de Educación, en carácter de instancia de debate; una Comisión Nacional de Educación, de conformación amplísima con representantes públicos y privados, como ámbito nacional de deliberación sobre políticas educativas; y Comisiones Consultivas de los consejos directivos del sistema, integradas por funcionarios, padres y estudiantes (ampliadas a representantes de empresarios y trabajadores en la enseñanza técnica). En la base del sistema, se instituyeron Consejos de Participación en cada centro educativo, que se integrarían por estudiantes, docentes, padres y madres y representantes de la comunidad. Estos dispositivos de construcción de políticas, de tipo *bottom up*, contrastaron deliberadamente con la estrategia verticalista (*top-down*) con la que se implementó en el país la reforma educativa de los años noventa (Aristimuño et al, 2020).

### Una mirada comparada a los cambios en la normativa educativa

Corresponde ahora ensayar algunas respuestas a las tres interrogantes propuestas más arriba, sobre la orientación e intensidad de las transformaciones educativas introducidas durante el ciclo progresista. Con ese objetivo, procuraremos categorizar la evolución de las políticas en torno a las cinco variables de políticas seleccionadas, en relación a una línea de base establecida en el momento de inicio de cada uno de los gobiernos de ese signo político.

Las variables y sus respectivos valores posibles, contruidos sobre la base de la información consignada en el apartado anterior, son los siguientes:

- a. Delimitación del derecho a la educación y de los deberes del Estado con la educación: expansión / retracción.
- b. Distribución de competencias entre esferas y entidades gubernamentales (dimensiones territorial y funcional): centralización / descentralización/ continuidad.
- c. Financiamiento con fondos públicos del sector privado de la enseñanza: expansión / retracción/ continuidad.
- d. Competencias y prerrogativas de los centros educativos: expansión / retracción.
- e. Participación social en las políticas educativas: expansión / retracción.<sup>9</sup>

Los resultados se sintetizan en la Tabla que sigue.

**Tabla 1. Tendencias en la regulación de los sistemas educativos del Cono Sur en la “era progresista”**

	<b>Derechos y deberes del Estado</b>	<b>Distribución de competencias</b>	<b>Financiamiento del sector privado</b>	<b>Competencias de los centros</b>	<b>Participación social</b>
<b>Argentina</b>	expansión	centralización	continuidad	expansión	expansión
<b>Brasil</b>	expansión	centralización	expansión	expansión	expansión
<b>Chile</b>	expansión	centralización	retracción	continuidad	expansión
<b>Uruguay</b>	expansión	continuidad	expansión	expansión	expansión

Fuente: Elaboración propia

<sup>9</sup> Corresponde realizar dos precisiones de naturaleza operativa: 1. cuando existieron algunas variaciones en uno de los ejes que no resultaron de significación, igualmente se registró como valor “continuidad”; 2. en todos los casos, se determinó el valor de cada variable atendiendo a las tendencias derivadas de las normativas del período en estudio, y no a las características predominantes del sistema. Se trata de valores relativos, asignados en relación al punto de partida de las políticas preexistentes.

De la tabla comparativa surge, en primer lugar, una consistente tendencia a la ampliación de las competencias estatales, verificada en los cuatro países. Esta “re-estatalización” de atribuciones aparece como alternativa frente a otras dos dinámicas preexistentes: la mercantilización de la educación, por un lado, y la descarga de responsabilidades en unidades territoriales sub-nacionales, por otro.

El avance del Estado sobre el mercado como regulador de la prestación de los servicios educativos se sustentó sobre el afianzamiento de un nuevo “concepto estelar” (Braslavsky, 1997): el “derecho a la educación”. Y en la medida en que se lo categorizó como un derecho humano fundamental, crecieron de manera correlativa las responsabilidades que las legislaciones hicieron recaer sobre los Estados, algunas de las cuales habían sido antes transferidas o delegadas a entidades subnacionales.

Pero en ninguno de los tres países de la región que en las décadas precedentes habían descentralizado sus sistemas educativos (Argentina, Brasil y Chile), esta nueva tendencia supuso una re-centralización lisa y llana de competencias, ni la derogación de las transferencias implementadas en la década del noventa. Por el contrario, se correspondió con la orientación que Rivas y Sánchez (2016) categorizaron como “recentralización estratégica”. Los gobiernos nacionales tendieron a ampliar su accionar más como “directores” que como “prestadores” del servicio, asumiéndose como responsables en última instancia de la integralidad del sistema, de sus resultados y financiamiento, y no como implementadores directos de las políticas. Este movimiento se distanció de las formas directas de intervención que fueron características del estado de bienestar reinante hasta los años setenta y de su traducción en formatos clásicos de “estados docentes”. Más bien, la nueva dirección se acompasa con corrientes en auge en la administración pública -tales como el Nuevo Gerenciamiento Público-, que propugnan que los estados “deben tomar el timón, pero no los remos” en las distintas arenas de políticas (Osborne y Gaebler, 1992).

Puede llamar la atención del observador la ampliación del financiamiento con fondos públicos a prestadores de enseñanza privados, en vista de la impronta predominantemente estatista de estos gobiernos. El financiamiento a privados se mantuvo en países como Argentina, en el que tiene una larga tradición –y por tanto podría juzgarse improbable su revocación-, pero además se expandió con modalidades novedosas en Brasil y Uruguay. Un estudio comparativo refiere a los tres casos como de “alianza pública privada histórica” (Argentina), “privatización incremental” (Brasil) y “privatización latente” (Uruguay) (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017). Por cierto, en ninguno de estos tres países se alteraron los patrones históricos dominantes, ni se ensayaron soluciones mercantilistas radicales. Aun así, estos cambios marginales podrían categorizarse como una forma de privatización residual, que contribuye a integrar la prestación estatal del servicio con aportes privados complementados desde el estado. En el otro extremo podemos situar a Chile, que desde los años ochenta expresó bastante fielmente el modelo privatista y que durante el “giro a la izquierda” comenzó a redefinirlo y a regularlo más estrictamente, aunque sin abandonarlo.

También debe anotarse la propensión a ampliar los cometidos y competencias de los centros educativos, con la obvia excepción de Chile que ya había avanzado en esa dirección en la etapa anterior. En ninguno de los otros tres países ese empoderamiento conllevó la transferencia de las competencias más sensibles, como es el caso de las definiciones curriculares. Más bien, su nuevo protagonismo se asoció con la definición de proyectos educativos propios limitados al perfilamiento de las orientaciones comunes, a la convivencia y relacionamiento con el medio, o a la administración de algunos recursos para su operativa regular. Por ende, tampoco en este eje se asistió a un cambio sistémico, sino a novedades que tendieron a desarrollarse en forma aislada.

Resulta notoria la expansión de los espacios de participación social en el proceso educativo. En algunos casos esa participación fue de carácter consultivo, en otros se reconoció a los representantes de la sociedad civil la facultad de iniciativa para ciertas políticas, o se les atribuyó competencias de contralor y fiscalización. Tampoco fue uniforme el nivel en el que se practicó esa apertura a la sociedad civil: desde la cúpula hasta la base del sistema, según los casos. Pero todas estas manifestaciones abonaron una tendencia de apertura a la participación de individuos y colectivos sociales, en un campo históricamente hegemonizado por gobernantes, cuadros burocráticos, docentes y –más recientemente- expertos.

Como primera conclusión y teniendo en cuenta los puntos de partida diferenciales de cada país, la comparación del signo de las tendencias de políticas implementadas en los cuatro países durante el “giro a la izquierda” arroja un listado de coincidencias y regularidades bastante significativas en lo relativo al gobierno y estructura de los sistemas. Profundizamos sobre ellas en el apartado que sigue.

## Conclusiones: los legados del progresismo en la institucionalidad educativa

A partir del análisis comparado que se acaba de presentar, nos hallamos en condiciones de identificar algunos patrones comunes en la orientación de las políticas educativas de los cuatro países durante el ciclo progresista.

En primer lugar, la legislación constituyó un instrumento privilegiado de política pública al que todos recurrieron. En Argentina, la LEN del 2006 y la LFE del 2005; en Brasil, las enmiendas constitucionales de los años 2006 y 2009; en Chile –con mayor énfasis aún–, la LGE del 2009, la LSEP del 2008, la LIE del 2015 y la LCSEP del 2017; y en Uruguay, la LGE del 2008. Estas normas tradujeron orientaciones generales de los gobiernos y crearon un marco general capaz de influir en el comportamiento de actores y en el desempeño de las instituciones.

Esta ola normativa trasluce una recuperación del rol del Estado en el campo educativo, contundente en términos discursivos, pero que también se expresó en la instauración de mecanismos específicos de regulación. El mayor protagonismo estatal apareció asociado a la reivindicación del derecho a la educación en tanto derecho humano fundamental, que el Estado tutela como responsable y garante. En una dimensión, esta expansión cuestiona reductos previamente confiados a regulaciones de mercado (tal el caso de Chile); en otra, supone una revisión parcial de competencias antes atribuidas a circunscripciones sub-nacionales (en Argentina, en Brasil). Es cierto, empero, que los desarrollos conceptuales en torno al derecho a la educación reclaman para su goce efectivo el cumplimiento de las llamadas “4 A”: asequibilidad, acceso, aceptabilidad y adaptabilidad de los sistemas educativos (Tomasevski, 2001). Desde esta perspectiva, la consagración legal del principio constituye apenas un primer paso, sin duda relevante, pero inserto en un proceso multidimensional complejo que los cuatro países recorrieron con especificidades (Gluz, Rodrigues y Oliveira, 2018).

Se registra también una tendencia nítida a la extensión legal de los ciclos obligatorios, incluyéndose en todos los casos a la educación media superior y, con variaciones, a tramos de la educación inicial. Las nuevas normativas, junto a otros instrumentos de política, consiguieron una expansión efectiva en el acceso a la educación obligatoria, sin perjuicio de lo cual ninguno de los países logró superar la selectividad de sus sistemas a lo largo de las trayectorias educativas de los niños, adolescentes y jóvenes.

Sugestivamente, en tres de los cuatro casos nacionales (Argentina, Brasil y Uruguay) se constata el empleo de dos instrumentos de políticas generalmente asociados a concepciones neoliberales del gobierno de la educación: la expansión del financiamiento público a prestadores privados, y cierta descentralización de competencias hacia los centros educativos. Sin embargo, no deben sobreestimarse estas novedades. En Brasil y Uruguay los fondos públicos dirigidos a privados son todavía marginales en relación al presupuesto educativo, y en Argentina simplemente se ha continuado con un esquema de apoyo a colegios privados (mayoritariamente católicos) de muy larga data. Algo parecido puede decirse del empoderamiento de los centros educativos: sus competencias son residuales en relación a las alojadas en los estados nacionales, provincias, estados o municipios. No es casual que sea en Chile, país que sí había avanzado más audazmente en esa dirección en las décadas anteriores, donde el impulso privatizador y descentralizador se sofrenó, aún sin revertirse.

En la dimensión procedimental de la hechura de las políticas, y como se anotó más arriba, aparece como tendencia regional la expansión de los espacios de participación social, tanto en la construcción de las reglas de juego del subsistema (leyes, planes nacionales de educación), como en la propia implementación de las políticas a través de diversos organismos coparticipados.

Más allá de estas tendencias comunes, el desarrollo de las políticas educativas en el período evidencia diferencias según la forma de organización del Estado. En efecto: en contraposición al carácter unitario de Chile y Uruguay, el federalismo de Argentina y Brasil –especialmente de este último– emerge como una variable significativa en los procesos de construcción de las políticas públicas en educación. Por ende, cualquier identificación de tendencias debe reconocer las divergencias de base territorial, que no hemos abordado aquí en profundidad.

Una vez identificadas estas tendencias, pueden ensayarse algunas respuestas a las interrogantes previamente planteadas, acerca de la medida en la cual las políticas educativas de la era progresista han innovado en relación a las configuradas durante los gobiernos de centro-derecha de la década de 1990.

Si se atiende al plano procesal, la ya referida adopción de una estrategia participativa para la gobernanza del sistema representó un rasgo de cambio importante. Además de procurar bases más amplias para la legitimación de las políticas, operó también como un dispositivo de re-jerarquización de la influencia de distintos colectivos de actores. Los organismos internacionales que contribuyeron a financiar las reformas de los noventa perdieron protagonismo, y lo ganaron distintas organizaciones sociales más o menos estructuradas, cuyo catálogo y peso específico varió de país en

país: movimientos estudiantiles, organizaciones asociadas a iglesias, representantes de grupos sociales diversos, asociaciones de la enseñanza privada, agrupaciones regionales, etc. En particular, los docentes recuperaron poder de negociación en la mesa de definición de las políticas, a través de sus sindicatos o de otras expresiones colectivas. El rol de los partidos políticos se tiñó en todos los casos con esta impronta, si bien con variantes en su capacidad de liderar este proceso de construcción política complejizado: más relevante durante los gobiernos kirchneristas en Argentina y en el último período de Bachelet en Chile, más acotada en las experiencias del Frente Amplio en Uruguay y de ciertos tramos de los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil.

Más allá de la innovación en los procedimientos de construcción de las políticas, es más cuestionable que esas estrategias prohijaran transformaciones importantes en las matrices educativas heredadas de los gobiernos precedentes.

La respuesta a esta última interrogante demanda ciertos resguardos por cuanto –como ya se indicó– los puntos de partida para los gobiernos progresistas fueron diferentes, principalmente en relación al rol regulador del Estado, por un lado, y del mercado, por otro. En las vísperas del ciclo en estudio se ubicaba en un extremo a Uruguay, con su educación todavía “estadocéntrica”; en el otro aparecía Chile, que mantenía la matriz de mercado implantada en los años ochenta por el régimen pinochetista. En posiciones intermedias, se encontraban Argentina y Brasil, cuyos sistemas habían avanzado en su descentralización territorial, pero no adoptaron estrategias privatizadoras de nueva generación. Estas herencias contribuyen a explicar los distintos rangos de innovación en cada país, por lo cual ese impulso de “regreso del Estado” tuvo alcances y características distintas en cada uno de ellos, que no deben subestimarse.

Aún con esta salvaguarda, del análisis de tendencias reseñado surge que los cuatro países han ensayado, con mayor o menor amplitud, cambios institucionales durante los gobiernos progresistas, y que esos cambios alumbran algunas regularidades de significación como las destacadas.

Sin embargo, el analista debe resistirse a asumir ligeramente que el cambio en algunas tendencias supone una sustitución modélica. En primer término, porque las modificaciones normativas no necesariamente se plasman en la práctica de acuerdo a la letra de las leyes.<sup>10</sup> Como se ha señalado con lucidez, “la sola sanción de leyes no modifica la educación. Son las políticas de gobierno del sistema y las prácticas educativas de las instituciones y actores concernidos las que modifican la educación. Ni las políticas ni las prácticas se modifican como espejo de la normativa” (Terigi, 2016: 11).

Pero aun circunscribiendo el análisis a la regulación formal, si se repara en la intensidad e impacto de los cambios difícilmente pueda argumentarse que las políticas de la última década han supuesto: a) una redefinición de los patrones históricos de la regulación de los sistemas educativos de cada uno de los cuatro países; ni b) un operativo reformista de igual amplitud y ortodoxia que el implementado en los años noventa.

En efecto: si se pone en relación estos cambios con las tendencias de larga duración, es evidente que los sistemas educativos al final de la “década progresista” eran todavía plenamente reconocibles en sus patrones y características fundamentales, tal como fueron delineados históricamente. Estas transformaciones de comienzos del siglo XXI se trataron más bien de readaptaciones o redireccionamientos, que de clausuras y creaciones. El tópico de la distribución de competencias entre gobiernos nacionales y entidades territoriales es un buen ejemplo de esto: no se restauraron las configuraciones más típicamente centralistas, sino que se arbitraron mecanismos para un mayor protagonismo del centro en la coordinación de las tareas de la periferia. La tónica es similar en la gestión del eje público – privado, o en la propia estructura de los ciclos educativos reformados previamente. En las líneas de empoderamiento de los centros de enseñanza puede advertirse una continuidad con políticas ya ensayadas en los noventa, aunque luego se las inscribiera en una lógica política más preocupada por la participación que por la individualización. Tal vez el intento más disruptivo fue el promovido durante la segunda presidencia de Bachelet, aunque lo más importante de su reingeniería institucional se aprobó sobre el final de su mandato y el alcance de su implementación efectiva se diluyó luego con el cambio de signo político en el gobierno. Más allá de esta reserva, las últimas reformas chilenas también pueden ser afiliadas al citado patrón de readaptación o ajuste del modelo existente, en lugar de promover su sustitución lisa y llana.

---

<sup>10</sup> A título de ejemplo: la racionalización de las subvenciones estatales a los establecimientos privados en Argentina, la ejecución del Plan Nacional de Educación en Brasil, la constitución del Sistema de Educación Pública en Chile o de los Consejos de Participación en Uruguay, fueron medidas con un grado de implementación efectiva apenas parcial.

Parece existir, entonces, un tránsito que en el análisis institucional se conoce como “dependencia del rumbo” (North, 1990): los cauces establecidos en las décadas anteriores, limitaron los nuevos flujos en la etapa progresista. En algunos casos, inclusive, las normas que originaron esos legados son de rango constitucional, lo que hace aún más improbable su sustitución. En otros casos, probablemente las mejores explicaciones se relacionen con estimaciones de costos y beneficios, y con el poderío relativo de los actores involucrados. Estas continuidades se advierten especialmente en las líneas de políticas vinculadas a estructuras e instrumentos.

Las novedades, pues, son mayores en las otras dimensiones: la programática, comprendiendo la enunciación de fines, derechos y garantías derivados del enfoque de la educación como derecho; y la procedimental, plasmada en la apertura parcial del proceso decisorio de las políticas educativas a un mayor número de actores sociales.

El legado institucional de los gobiernos progresistas en el campo educativo resultó, entonces, perdurable en la legitimación de un discurso finalista sobre la educación, de difícil reversión, e innovador en las estrategias de construcción de las políticas. Sin embargo, sus limitaciones para reestructurar las variables estructurales heredadas vulneraron su capacidad transformadora, con consecuencias puestas en evidencia en el derrotero posterior, conducido ya por gobiernos de otro signo ideológico.

## Referencias bibliográficas

Aristimuño, A., Landoni-Couture, P., y Vázquez, M. I. (2020). Políticas para la gestión de la educación pública obligatoria en Uruguay. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(44), 1-36.

Bentancur, N. (2013). Gobernanza y diseño institucional: marco conceptual y análisis de caso (Regulación y gobierno del sistema educativo en Uruguay). *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 9(1), 119-143.

\_\_\_\_\_ (2012). Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1), 65-93.

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

\_\_\_\_\_ (2008b). *Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay. Racionalidad política, impactos y legados para la agenda actual*. Udelar – Banda Oriental.

Baleriola, E., Contreras-Villalobos, T., Sánchez, F., Díaz, R., y Hormazábal, A. (2022). La participación como técnica de gobierno bajo el nuevo sistema de educación pública en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(130), 1-19.

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

Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S. y Alfonso, M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. Internacional de la Educación.

Braslavsky, C. (1997). Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en las políticas educativas”. En G. Frigerio, M. Poggi y M. Giannonil (Comps.), *Políticas, instituciones y actores en educación* (pp. 29-40). Ediciones Novedades Educativas.

Castro, M. H. G. A. (2009). A Consolidação da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. *Meta: Avaliação*, 1(3), 271-296.

Cleary, M. R. (2006). Explaining the Left’s Resurgence. *Journal of Democracy* 17(4), 35-49.

Cornejo, R.- González, J. Y Caldichoury, J.P. (2007). *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso chileno*. FLAPE.

Donoso-Díaz, S. (2020). Los nuevos servicios locales de Educación Pública de Chile: desafíos del proceso de implementación inicial. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 29, 378-398.

\_\_\_\_\_, De Souza, A. y Barbosa Gouveia, A. (2016). Desafíos políticos claves para los sistemas escolares de Brasil y Chile. *Revista Española de Educación Comparada*, 27, 73-96.

Farenzena, N. (2012). Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21 (1), 183-202.

\_\_\_\_\_, Gil J., Farías M.G. y Pinheiro R. M. (2018). Políticas de financiamento da educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990-2014). *Educ. Soc.*, 39(144), 600-617.

Falabella, A. (2021). Going left or right? A study of the policy rationale of the Chilean center-left coalition Concertación in education. *Archivos Analíticos Políticas Educativas*, 29(5), 1-28.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo. *Educ. Soc.*, 32(115), 339-356.

\_\_\_\_\_, Puiggrós, A., Robertson, S., y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Internacional de la Educación - Ediciones CTERA.

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

Gluz, N., Rodrigues, C., y Oliveira, D. A. (2018). Políticas de inclusión y extensión de la obligatoriedad escolar: Alcances, deudas y desafíos en la materialización del derecho a la educación. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(155), 1-15.

Gorostiaga, J. (2007). La democratización de la gestión escolar en la Argentina: Una comparación de políticas provinciales. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 15(2), 1-23.

Krawczyk, N. (2008). O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, 38(135), 797-815.

Lanzaro, J. (2008). La socialdemocracia criolla. *Nueva Sociedad*, 217, 40-58.

\_\_\_\_\_. (2007). La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia. *Encuentros Latinoamericanos*, 1 (1), 20-57.

Lins de Azevedo, J. (2009). Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. *RBPAE*, 25(2), 211-231.

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

Mancebo, M. E. (2012). Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21, 93-118.

\_\_\_\_\_. (2002). La "larga marcha" de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas. En: M. E. Mancebo, P. Narbono y C. Ramos (Orgs.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada* (pp.139-162). Banda Oriental - ICP UdelaR.

Manera, T. y Romer, P. (2010, 28 a 30 de julio). *Continuidades y rupturas en las políticas educativas del gobierno de Néstor Kirchner*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina. <https://cdsa.academica.org/000-036/308.pdf>

- Melo, S. D. G., & Duarte, A. (2011). Politics for high school in Brazil: Perspectives for universalization. *Cad. Cedes*, 37(84), 231-251.
- Meyer, H. D., y Rowan, B. (2006). Institutional analysis and the study of education. En: H. D. Meyer y B. Rowan (Eds.), *The new institutionalism in education* (pp. 1-13). State University of New York Press.
- Muscará, F. (2013). Problems and challenges of educational policies in Latin America. The Argentina viewpoint. *New Approaches in Educational Research*, 2(2), 109–116.
- Navarro, J. C. (2007). Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En: E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 433-474). Banco Mundial – Banco Interamericano de Desarrollo – Mayo Ediciones.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Oliveira, R. de F. (2009). Do FUNDEF ao FUNDEB: o processo político de formulação da Emenda Constitucional Nº 53/2006. *Jornal de Políticas Educacionais*, 5, 50–58.
- Oliveira, W. (2021). Educação e federalismo: As vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(167), 1-30.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gernika.
- Palma Irarrázaval, A. (2021). El Sistema de Admisión Escolar, sistema de asignación centralizado en Chile. *Cuadernos del CLAEH*, 40(113), 49-65.
- Panizza, F. (2005). Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America. *Political Studies*, 53(4), 716-734.
- Paramio, L. (2008). La izquierda en América Latina. *Quórum*, 22, 21-29.
- Rivas, A. y Sanchez, B. (2016). Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015). *RELIEVE*, 22(1), 1-30.
- Ruiz, G. (2009). La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. *Revista de Educación*, 348, 283-307
- Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2010). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al post-consenso de Washington en América del Sur. *Educação e Sociedade*, 32(115), 287-304.
- Silva, F. B. Da-Jaccoud, L. y Beghin, N. (2005). Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. En L. Jaccoud (Org.), *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo* (pp. 373-407). IPEA.
- Suasnábar, C. (2017). Los ciclos de reforma educativa en América Latina: 1960, 1990 y 2000. *Revista Española de Educación Comparada*, 30, 112-135.
- Terigi, F. (2016). Políticas públicas en educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, 16, 5-41. Fundación Friedrich Ebert.
- Thwaites Rey, M. (2009). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América latina? *OSAL*, 27, 19-43.
- Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los 90'. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* FLACSO- Temas Grupo Editorial.
- Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)- Novumgrafiska AB.
- Torres, C. A. (2009). *Education and Neoliberal Globalization*. Routledge.

Verger, A., Moschetti, M. y Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Universitat Autònoma de Barcelona- Internacional de la Educación.

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

**Fecha de recepción:** 11-10-2022

**Fecha de aceptación:** 5-12-2022