



 **realidad
económica**

Nº 338 • AÑO 51

16 de febrero al 31 de marzo de 2021

ISSN 0325-1926

Páginas 93 a 120

AMPLIACIÓN DE DERECHOS

La educación en Uruguay y Ecuador: una exploración por las leyes marco de sus sistemas educativos

Maximiliano Hernán Gallo Purmann* y Natalia Stoppani**

* Licenciado en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y profesor de Enseñanza Primaria en la Escuela Normal N°2 "Mariano Acosta". Investigador del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Av. Corrientes 1543 (C1042AAB), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. maximiliano-gallo@hotmail.com

** Profesora, licenciada en Ciencia Política y magíster en Estudios Sociales Latinoamericanos de la UBA. Investigadora del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, natstoppani@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: octubre de 2020

ACEPTACIÓN: noviembre de 2020



Resumen

El presente trabajo busca contribuir a la reflexión sobre la dimensión educativa de los procesos políticos sucedidos en América Latina durante los primeros años del siglo XXI, a partir del estudio de las leyes marco educativas de dos de sus países, Ecuador y Uruguay. El artículo ofrece un trabajo comparativo de la Ley General N° 18437 de Uruguay de 2008, sancionada durante el gobierno de Tabaré Vázquez, y la Ley Orgánica de Educación Intercultural de Ecuador sancionada en 2011 cuando era presidente Rafael Correa. El diálogo entre ambos textos normativos se realiza en función de algunas categorías de política educativa: fines y sentidos de la educación, rol del Estado, participación y trabajo docente. Además de la lectura crítica de las leyes, el análisis revisita bibliografía específica de cada caso nacional, así como producciones teóricas sobre las políticas educativas en los años noventa, con el fin de contextualizar y poder dimensionar mejor las implicancias de lo nuevo. Concluimos que se trató de un clima de época en la región que habilitó nuevas legislaciones que buscaron reposicionar al Estado y profundizar los alcances del derecho a la educación, a la vez que distanciarse de los procesos neoliberales previos.

Palabras clave: Educación - Ecuador, Uruguay - Ley orgánica - Reforma - Sistema educativo

Abstract

Education in Uruguay and Ecuador: an exploration of the framework laws of their educational systems

The paper seeks to contribute to the reflection on the educational dimension of the political processes that occurred in Latin America during the first years of the 21st century, based on the study of the educational framework laws of two of its countries, Ecuador and Uruguay. The article offers a comparative work of the General Law No. 18437 of Uruguay, enacted in the year 2008 during the government of Tabaré Vázquez and the Organic Law of Intercultural Education of Ecuador sanctioned in 2011 when Rafael Correa was president. The dialogue between both normative texts is carried out based on some categories of educational policy: aims and meanings of education, role of the State, participation and teaching work. In addition to the critical reading of the laws, the analysis revisits specific bibliography of each national case, as well as theoretical productions on educational policies in the 1990s, in order to contextualize and be able to better dimension the implications of the new. We conclude that it was a period climate in the region that enabled new legislation that sought to reposition the State and deepen the scope of the right to education, while distancing itself from previous neoliberal processes.

Keywords: Education - Ecuador - Uruguay - Organic Law - Reform - Education system

Introducción

El presente trabajo es producto de una investigación realizada en el marco del Equipo de Investigación de Políticas Educativas en América Latina del Departamento de Educación del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, que se propone el análisis comparativo de las principales leyes marco educativas de Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay, Ecuador, México, Chile y Colombia, sancionadas en los primeros quince años del siglo XXI. En este artículo se retoman solamente los casos de Uruguay y Ecuador. Para ello, si bien se analizan las normativas específicas desde algunas categorías que la política educacional ofrece, se procura una caracterización del contexto de emergencia de tales leyes que permita inscribir dicha lectura en procesos políticos y sociales más amplios. En este sentido, el trabajo se nutre de producciones e investigaciones tanto del campo de la teoría política como de la política educativa.

Diversos antecedentes y afluentes nutren la búsqueda por realizar producciones que pongan en diálogo las legislaciones educativas en la región. Existen trabajos que comparan legislación del mismo tiempo que este escrito se propone (Imen, 2010; López, 2007; Sforcada y Vassiliades, 2011), así como otros que se dedican al análisis de las políticas educativas durante el Consenso de Washington –en la década del noventa– y que son lectura ineludible ya que permiten contextualizar los procesos para dimensionar las continuidades y rupturas (Basvslasky y Cosse, 1996; Feldfeber e Imen, 1997; Tiramonti, 2003). También hay otros materiales que abordan las reformas educativas en los países que se analizan puntualmente en este trabajo y que son retomados especialmente: para Ecuador, López (2011), Minguiga (2017), Stoppani (2018), Vallejo (2007), y Vásquez Flores et al. (2014); para Uruguay, Betancur (2010), Barboza, Nosiglia y Saveli (2010), y Faraone y Pedretti (2010). Finalmente, también hay otros que versan sobre cuestiones más generales vinculadas al análisis del derecho a la educación en la primera larga década en la

región –de quince años– y que son fuentes de consulta para robustecer los análisis de los casos particulares (Clade, 2015; Gentili, 2011).

Lo que motiva la investigación mencionada y este trabajo en particular es la búsqueda por reflexionar sobre leyes que “son expresión del momento social y político que se vive en América Latina en la actualidad” (López, 2007, p. 8). “Actualidad” que refiere al proceso de gobiernos progresistas o postneoliberales en América Latina (Thwaites Rey, 2012) iniciado en 1999 con la asunción de Hugo Chávez Frías en Venezuela (Imen, 2010) y que Alfredo Serrano Mancilla (2015) señala como “una época ganada”. Serrano Mancilla analiza que el proceso abierto con el chavismo, que fue apenas antes del cambio de siglo, supuso la emergencia de “inéditos proyectos de corte alternativo al paradigma neoliberal hegemónico a nivel mundial” (p. 111). Entre estos caracteriza a la Venezuela mencionada y a los gobiernos de Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador como los que iniciaron el “giro a la izquierda” y, a partir de propuestas de nuevas constituciones, dieron lugar a poderes constituyentes que buscaron refundar sus países en un sentido profundo. Otros países que también se sumaron a este giro pero, dice Serrano Mancilla (2015):

en versión *light*, sin salirse de la estructura heredada, sin disputar el Estado originario, pero sí procurando cambiar todo lo posible dentro del viejo marco constitucional; fue el caso de Lula en Brasil y Kirchner en Argentina, también hay que incluir en esta línea a Mujica en Uruguay (luego sucedido por Tabaré Vázquez) y el breve paso de Lugo en Paraguay. (p. 111)

Sea uno u otro grupo de países, para el autor se trató de gobiernos que desarrollaron procesos de cambio con un objetivo muy claro: desendeudar socialmente a la población que en las décadas perdidas neoliberales había sufrido más duramente las consecuencias de sus políticas.

Por tanto, por un lado, el análisis de la política educativa de países de la región en un momento histórico como el apenas descrito se vuelve una tarea ineludible en pos de dimensionar el rol que ocupó el campo educativo, los desafíos que en esos contextos se presentaron y las agendas que no fueron objeto de la política pú-

blica. Por otro lado, el estudio de los primeros quince años del siglo XXI adquiere también más relevancia si se considera el proceso político abierto en 2015. Para algunos, el proceso histórico que comienza, sobre todo, a partir del ascenso de Mauricio Macri en Argentina y Jair Bolsonaro en Brasil se trató del fin del ciclo progresista (Zibechi, 2015); mientras que, para otros, fue un retroceso conservador sustantivo que no necesariamente suponía un final (Borón, 2019). Si bien no es tema de este artículo el estudio comparativo entre ambos momentos de la disputa política en la región, sí interesa señalar que la perspectiva que se asume es aquella que considera que el período iniciado en 2015 se trató de una nueva ofensiva imperial en el marco de, como asevera Borón (2019), “la larga marcha por la emancipación de nuestros pueblos, que nunca fue lineal e invariablemente ascendente”. La lectura que indicaba el final del ciclo progresista fue, para Borón (BBL, 2017), una operación ideológica de la derecha, que podía conllevar el relato del fin de las ideologías o la narrativa de que se avecinaba un largo ciclo de gobiernos conservadores. En ambos casos se trató de retóricas que buscaban “insuflar pesimismo” sin discutir nunca lo que efectivamente podía suceder luego de dicho final. El estancamiento en los avances populares y los serios retrocesos que sufrieron algunos de los países en América Latina desde entonces deben leerse, según García Linera (2016) y en complemento con lo anteriormente dicho, en clave de la necesidad de supervivencia de las clásicas derechas, es decir como un asunto que atañe al control y disputa por el excedente económico.

El presente artículo asume que las políticas públicas son resultado de cuestiones socialmente problematizadas, que conllevan actores diversos y tomas de posición, y que se insertan en una determinada “estructura de arenas” (Oszlak y O’Donnell, 1981). Como recupera Thwaites Rey (2005), citando a Oszlak y O’Donnell (1983):

El estudio de políticas estatales ayuda a desagregar y “poner en movimiento” a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas. (p. 7)

Nos interesa el estudio de las políticas educativas como una forma de profundizar en el conocimiento sobre el Estado, al que entendemos como un complejo articulador de relaciones sociales y como un conjunto de aparatos (Thwaites Rey, 2005). Este enfoque busca alejarse de las concepciones del Estado como cuerpo monolítico y homogéneo, así como exterior y separado de la sociedad, para adoptar una mirada más materialista, dialéctica y crítica que analiza no solo su caracterización constitutiva sino, en el mismo momento, su transformación.

Desde esta perspectiva, por tanto, las políticas son parte de un determinado proyecto político, inserto en un tiempo y lugar específico. Las leyes son parte importante de las políticas educativas y, por ende, expresión de las relaciones de fuerza sociales en un momento determinado. Por tanto, el artículo busca contribuir a la reflexión sobre la dimensión educativa de los procesos políticos sucedidos en la región de América Latina durante los primeros quince años del siglo XXI, a partir del estudio de las leyes marco de dos de sus países: Ecuador y Uruguay. El primero se propuso, durante los gobiernos de Correa (2007-2017), la Revolución Educativa como una de las revoluciones planteadas en la plataforma electoral de 2006 (Alianza País, 2006). El segundo, bajo el gobierno de Tabaré Vázquez, se propuso avanzar con una reforma educativa poniendo al Estado en un rol central sin perder el modo de conducción “basístico” del sistema educativo uruguayo (Barboza, Nosiglia y Saveli, 2010). Las leyes marco a las que hacemos referencia son la Ley Orgánica de Educación Intercultural de Ecuador (LOEI) sancionada en 2011, y la Ley General de Educación 18.437 (LGE) de Uruguay de fines del 2008. Éstas fueron elegidas para su análisis por tratarse de las normas educativas más generales que posee cada caso nacional, en tanto prescriben las orientaciones, fines y sentidos de sus sistemas educativos.

Para la lectura crítica de las leyes y para poder poner en diálogo los dos casos, el trabajo recupera algunas orientaciones de la política educacional, entendiéndola como el estudio sobre la dirección de la práctica institucionalizada de la educación, con énfasis en el Estado como actor central. Cuál y cómo es el conjunto de fuerzas y de relaciones que se dan al interior del Estado para dirimir el sentido de la educación en una formación histórica determinada es parte del enfoque que este trabajo asume (Paviglianiti, 1993). El ejercicio de comparación entre leyes se realiza

asumiendo sus potencialidades y límites. Por un lado, indagamos sobre aquellos elementos que lograron estar en el texto de las normas, ya que entendemos que esto responde a acuerdos alcanzados, historias previas de cada caso nacional, actores involucrados en las discusiones, etc. Por otro lado, se indican referencias contextuales sin las cuales resultaría imposible comprender la relevancia de la legislación. Advertimos, sin embargo, que excede este trabajo la realización de una indagación exhaustiva sobre el desarrollo de las leyes una vez sancionadas. Es decir, no forma parte del presente trabajo realizar una evaluación sobre lo que efectivamente se desarrolló en cada caso nacional con lo que dichos textos normativos prescriben. Asimismo, el trabajo no analiza otro tipo de normas que complementan o versan sobre alguna de las dimensiones que estas leyes generales abordan (por ejemplo, la legislación que existe en cada país sobre la regulación del trabajo docente o sobre educación superior¹) y que son objeto de futuras indagaciones de los autores. Focalizamos, por el contrario, en la descripción de los caminos que condujeron a sus sanciones y al análisis de algunas categorías de política educativa que consideramos imprescindibles para entender los nudos principales de cada ley: principios y orientaciones, rol del Estado, trabajo docente y participación.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. Un primer apartado donde se revisita una caracterización general de los procesos de reforma del Estado de los noventa y los gobiernos progresistas o postneoliberales del nuevo siglo, retomando lo ya señalado en esta introducción. Un segundo apartado donde se analizan los casos de Uruguay y Ecuador y los antecedentes inmediatos a las sanciones de cada ley marco educativa. Un tercer apartado donde se analizan las leyes. Finalmente, el trabajo ofrece algunas reflexiones finales y preguntas abiertas.

El campo educativo fue terreno de importantes transformaciones, sobre todo con relación a ampliar y profundizar la garantía del derecho a la educación por parte de los Estados nacionales. Uruguay y Ecuador avanzaron en reformas edu-

¹ En 2010, Ecuador sancionó la Ley Orgánica de Educación Superior, la cual fue objeto de críticas a favor y en contra de distintos sectores. Sugerimos, dado que excede los límites del presente trabajo, la siguiente bibliografía: *Análisis del sistema de educación superior en Ecuador desde el 2000 hasta la actualidad "olas, cierre y calidad"*, de Sandra Pazmiño Moscoso (2018); y *La educación superior en Ecuador: un análisis crítico*, de María Caridad Santelices Enríquez (2016).

cativas como parte de los procesos sociales más amplios que las incluían. Se puede afirmar que hubo un clima de época en los primeros quince años del siglo XXI que se evidencia en algunas similitudes en los procesos educativos de ambos casos, así como diferencias que tienen que ver con las historias de cada país, sus particularidades y los condicionantes que los propios cambios encuentran en el momento en que se desarrollan. En este sentido, en el presente trabajo exploraremos el contexto de sanción de las leyes y algunos aspectos de sus leyes educativas, con la pretensión de mostrar dos casos nacionales que son expresión de su tiempo histórico.

1. De las reformas del Estado en los noventa a los gobiernos progresistas y postneoliberales

La década del noventa fue, para buena parte de la región latinoamericana, aquella en la que el neoliberalismo se instaló como norma para los gobiernos y sus políticas públicas. Esto significaba, tal como afirma López (2007), que se “iniciaba un conjunto de reformas estructurales, que estaban orientadas a reformular el modelo de desarrollo económico de la región y a un profundo rediseño de las instituciones del Estado” (p. 11). La redefinición del lugar del Estado venía de la mano de, por ejemplo, avanzar hacia modelos más descentralizados de las estructuras estatales, propuestas de privatización de los servicios sociales y educativos y el pasaje a políticas focalizadas en los sectores más vulnerables. En este escenario, siguiendo al autor mencionado, la educación pasó a ser la variable de la cual dependía la capacidad de crecimiento económico de los países y la posibilidad de convertir tal crecimiento en desarrollo social. Tiramonti (2003) afirma que, en estas reformas, fue el propio Estado su artífice,

introduciendo en el campo educativo criterios de organización y legitimación de su accionar que hasta ese momento le habían sido ajenos. Los principios de eficacia, eficiencia y competitividad fueron introducidos en la esfera escolar modificando el patrón socializador de estas instituciones y desplazando las referencias valorativas del campo de la política al mercado. (p. 233)

Desde miradas más contemplativas de la reforma del Estado, Braslavsky y Cosse (1996) afirmaban que las propuestas de reforma educativa en los noventa iban

asociadas a la intención de refundar las formas a través de las cuales las sociedades satisfacen sus necesidades educativas:

Ya no se trata de proponer la expansión de lo existente o su mejoramiento a través de tal o cual política o estrategia (descentralización, municipalización, nuevo currículum, sistemas de evaluación), sino de repensar al conjunto de dispositivos discursivos, normativos e institucionales que regulan y configuran la educación. (p. 4)

La década del noventa, asimismo, fue prolífera respecto de la sanción de nuevos marcos regulatorios de la cuestión educativa, los cuales acompañaron los procesos de reforma. Signadas por el imperativo de la calidad educativa, el protagonismo del sector privado, y la necesidad de “modernización” del sistema educativo, países como Argentina, Chile, Guatemala, México, y Colombia sancionaron nuevas leyes educativas. Para Feldfeber e Imen (1997), el caso chileno es un modelo muy “puro” de las formulaciones neoliberales, por su carácter privatista y por reflejar en su formulación un claro paradigma mercantilista.

Ya entrados los 2000, el escenario de la región mostraba un aumento importante de las desigualdades sociales de la población, mayores niveles de exclusión social, mayor cronicidad de la pobreza y una creciente crisis de cohesión social general (López, 2007). Esta realidad fue acompañada de un fuerte desencanto sobre la década del noventa, el cual derivó, procesos sociales mediante, en la aparición de nuevos actores sociales: organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos que buscaron disputar los gobiernos de allí en adelante y se apropiaron de las reivindicaciones de los derechos para incidir en forma directa en los debates públicos y en los marcos regulatorios que se sancionarían luego (CLADE, 2015). Los 2000 marcaron una etapa que Serrano Mancilla (2015) denomina “décadas ganadas” para la mayoría social, como parte de un cambio de época notable para toda la región latinoamericana. Se inició entonces una ola de gobiernos progresistas o postneoliberales que, en términos políticos generales, “partieron de cuestionar el automatismo del mercado y la subordinación a la lógica de la acumulación global y se plantearon caminos alternativos al modelo neoliberal clásico” (Thwaites Rey, 2012, p. 7). Se trató de gobiernos que debieron recomponer economías fragilizadas por el imperio de las finanzas, la desregulación y la privatización, a la vez que con-

formar o rearmar la fuerza social que les diera sustento (Stoppani, 2018). Asimismo, en algunos casos se trató de procesos que expresaron cierta estabilidad política y sucesiones presidenciales atípicas para sus historias recientes. Los casos que en este trabajo se analizan son ejemplos de esto último. Uruguay protagonizó un hecho inédito: Tabaré Vázquez, candidato por la coalición de izquierda denominada Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, ganó las elecciones en 2005 y asumió como el primer presidente izquierdista que rompió con la hegemonía bipartidista del Partido Nacional y el Partido Colorado, que habían dominado la historia política uruguaya desde 1830 (Barboza, Nosiglia y Saveli, 2010, p. 24). En el caso de Ecuador, Alianza País, liderada entonces por Rafael Correa, gobernó desde 2007 hasta 2017, y fue toda una novedad histórica, habida cuenta de que entre 1988 y 2007 hubo solo dos mandatos de cuatro años completos y el correísmo logró tres y consecutivos.

Si en los elementos mencionados hay similitudes en buena parte de la región latinoamericana, en otras cosas hay notorias diferencias. Tal como señalan Saforcada y Vassiliades (2011), la región se caracteriza por

procesos políticos muy dispares e incluso antagónicos, con regímenes claramente neoliberales en algunos países, procesos intensos de transformación en otros y, en otros más, gobiernos que, sin llevar adelante cambios radicales, buscan recomponer lo social con el desarrollo de políticas más inclusivas y un fuerte giro en el rol que asume el Estado. (p. 288)

Para Brito, Gallo e Imen (2019), Uruguay y Argentina son casos de países que “se propusieron revertir las consecuencias de los proyectos neoliberal-conservadores vigentes desde la oleada de golpes militares de los años setenta sin plantearse un cambio sistémico” (p. 133), mientras que Venezuela y Bolivia proclamaron su voluntad de construir el socialismo del siglo XXI. Si Uruguay se podría enmarcar en los países más definidos como aquellos que presentaron una alternativa al proyecto neoliberal desde una posición fuertemente estatista (Barboza, Nosiglia y Saveli, 2010), Ecuador, por su parte y si bien no desde el inicio del correísmo, se planteó el horizonte socialista desde la retórica estatal. En el Plan Nacional 2013-2017 (2013), el Socialismo del Buen Vivir “articula la lucha por la

justicia social, la igualdad y la abolición de los privilegios, con la construcción de una sociedad que respete la diversidad y la naturaleza. En tal sociedad podremos desarrollar nuestras capacidades y vivir digna y libremente” (p. 24).

2. La educación en Uruguay y Ecuador en el clima de época a inicios del siglo XXI

El campo educativo en la región fue también terreno de importantes transformaciones, habida cuenta de, sobre todo, la recolocación del Estado en un lugar central y la consecuente tensión respecto del rol subsidiario que se había sostenido en la década pasada. Este cambio en la posición del Estado suponía recuperar el lugar de garante de los derechos humanos que todos los documentos internacionales en la materia le asignan desde mediados del siglo XX. Uruguay y Ecuador avanzaron en reformas educativas como parte de los procesos sociales más amplios que las incluían, es decir en el marco del clima de época ya reseñado. Se trata de dos casos que presentan similitudes que podrían pensarse como parte de este clima, a la vez que ostentan diferencias, posiblemente por las características de sus sistemas educativos y el despliegue de las relaciones de fuerza en cada momento histórico. A continuación se analizarán los antecedentes a la sanción de las leyes educativas del período en cuestión: en Uruguay en 2008, y en Ecuador en 2011.

En el caso de Uruguay, desde el inicio del gobierno del Frente Amplio se estableció la necesidad de avanzar en la modificación de la vieja ley de educación de 1985. Esto generó dos hechos puntuales: todos los partidos con representación parlamentaria elaboraron en 2005 un documento llamado *Bases para un acuerdo programático en educación*, que contenía un conjunto de ideas para avanzar sobre el tema. En segundo lugar, se convocó a un debate nacional para el cual se constituyó una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE). Esta etapa quedó resumida en dos informes, que constituyeron el material de base para el trabajo del Congreso Nacional de Educación, también convocado y organizado por la comisión citada. Este congreso tuvo lugar entre el 29 de noviembre y el 3 de diciembre de 2006, con asistencia de delegados de las asambleas territoriales, los sindicatos docentes y las agrupaciones estudiantiles.

A principios de 2007, la CODE elaboró su Informe Final, que fue entregado a las autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo. A partir de allí se elaboró el proyecto de ley que fue presentado al año siguiente y discutido en el Parlamento para, finalmente, ser promulgado el 12 de diciembre de 2008. Todo el proceso no dejó de tener sus discusiones y sus críticas. Al respecto, uno de los referentes en el debate educativo en Uruguay (Soler Roca citado en Faraone y Pedretti, 2010) dijo:

El concepto de que la educación es cosa de todos, que presidió las primeras etapas de este proyecto, no debió ser abandonado a la hora de pasar a redactar el proyecto [...]. El MEC [Ministerio de Educación] dispuso a fines de agosto de 2007 de su anteproyecto que siguió siendo suyo hasta su envío a la Asamblea. (p. 23)

Sobre todo porque aquellos que participaron de las jornadas consideraron que el proyecto final fue modificado en relación al que se había elaborado previamente. Lo cierto es que éste logró convertirse en la Ley 18.437, a fines de 2008 y entrar en vigencia a partir de 2009.

Ecuador se propuso, tal como señala su propuesta programática de 2006 (Alianza País, 2006), la “transformación radical del Ecuador” a partir de cinco revoluciones: 1. Revolución Constitucional y Democrática, 2. Revolución Ética, 3. Revolución Económica y Productiva, 4. Revolución Social (también llamada “revolución en salud y educación”), y 5. Revolución por la Dignidad, la Soberanía y la Integración Latinoamericana. Puede señalarse que la reforma ecuatoriana aconteció a partir de 2010 con la “reestructuración total del Ministerio de Educación, con el objetivo de asegurar el acceso a la educación inicial en el Ecuador con calidad y calidez, fortaleciendo la autoridad educativa, articulando con un sistema desconcentrador” (Vásquez Flores et al., 2014, p. 203). Los objetivos específicos de la transformación son los siguientes, retomado la síntesis que realizan Vásquez Flores et al. (2014): propiciar la sensibilización de la sociedad con la educación, mejorar la calidad educativa y terminar con la selectividad, detener el abandono y fracaso escolar, preparar a los estudiantes para la participación en una sociedad democrática, para el mundo laboral o de emprendimiento y para continuar con sus estudios universitarios y mejorar la educación para la ciudadanía.

Isch López (2011) recupera tres consultas nacionales en materia educativa que marcan la historia reciente de la educación en Ecuador y que permitieron llegar a “importantes acuerdos con la participación de los más diversos sectores de la realidad ecuatoriana” (p. 377). Para Minteguiaga (2017), fueron iniciativas con una dinámica de toma de decisiones que las ubicaba casi en las fronteras del Estado pues, por una parte, hubo un importante protagonismo de actores no estatales en distintos roles del proceso consultivo y, por otro, porque fue una modalidad impuesta en la agenda internacional para elaborar grandes acuerdos en un contexto de “repliegue estatal”. Nos referimos a la consulta de 1991-1992 que estableció las “Bases del Acuerdo Nacional”, la segunda de 1996 y la tercera de 2004. Las tres fueron llamadas “Educación Siglo XXI” e incluyeron, con mayor o menor énfasis, algunos de los siguientes puntos: la necesidad de reformas educativas que mejorasen la educación ecuatoriana, la consolidación del Consejo Nacional de Educación como instancia máxima de participación de la sociedad en materia educativa, la modernización de los sistemas de gestión y administración educativa del Ministerio de Educación y la búsqueda por operativizar los mecanismos de desconcentración de funciones y descentralización para que la mentada participación fuese posible.

Por otro lado, un afluente clave para comprender la etapa previa a la sanción de la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 fue la aprobación, por consulta popular, del Plan Decenal para la Educación (PDE) en 2006. Dicho plan fue aprobado en el gobierno de Alfredo Palacio y su escrito base fue propuesto por el Ministerio de Educación al Consejo Nacional de Educación en junio de 2006. El Consejo es un organismo consultivo, integrado por representantes de distintos sectores no estatales (familias, comunidades, pueblos), sindicatos y funcionarios públicos, y dirigido por el ministro de Educación. A la reunión de presentación del plan se convocó a otras organizaciones u organismos como el Contrato Social, Unicef, el Ministerio de Economía y el Comité Empresarial. En las rendiciones de cuentas se afirma que el Plan fue sometido a la discusión en decenas de foros jurisdiccionales, con la participación de mucha diversidad de actores hasta llegar a la consulta popular nacional. El Plan¹ fue aprobado por el “sí” de más del 66% de quienes ejercieron el derecho al voto.

² Las acciones aprobadas en el Plan Decenal fueron: 1. universalización de la educación inicial de 0 a 5 años; 2. universalización de la educación general básica de primero a décimo; 3. incremento de la pobla-

El proceso de tratamiento del PDE tuvo como protagonista a Raúl Vallejo ya que ocupaba el máximo cargo del Ministerio de Educación y fue uno de sus mayores impulsores. En palabras propias, el PDE aprobado por consulta popular significó “un mandato que hizo del Plan una política de Estado, la agenda de la ciudadanía para que, no importa qué gobierno o qué ministra o ministro ejerza el cargo, las políticas educativas tengan continuidad en el mediano y largo plazo” (Vallejo, 2007). La conjunción de las consultas con el Plan Decenal expresa que en Ecuador hubo un camino trazado socialmente en términos de discusiones sobre la cuestión educativa que a nuestro entender le permitió al correísmo sancionar la LOEI en un marco de legitimidad.

Como se observa, en ambos casos hubo un recorrido previo que vinculó la participación social a través de canales institucionales con las estructuras que el sistema político ofrece para tal fin. Tanto el Frente Amplio como el correísmo fueron eco de procesos anteriores y demandas sociales del contexto en el que les tocó legislar también sobre la cuestión educativa.

3. Análisis de la LGE y la LOIE

En el presente apartado retomaremos algunas nociones de la política educacional (Paviglianiti, 1993) para analizarlas a la luz de la LGE de Uruguay y la LOEI de Ecuador. Nos referimos a las orientaciones y principios de la educación, al rol del Estado, el trabajo docente y el gobierno de lo educativo en relación a la participación de los distintos sectores sociales. Como se afirmó en la introducción, este ejercicio comparativo entre las leyes parte de asumir que éstas son expresiones de las relaciones de fuerza sociales en un momento y lugar determinados. En este sentido, las leyes, como parte de las políticas educativas, se insertan en una “estructura de

ción estudiantil del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente; 4. erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos; 5. mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas; 6. mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo; 7. revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida; 8. aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el Producto Bruto Interno (PIB) hasta 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

arenas” (Oszlak y O’Donnell, 1981) con intereses distintos en juego. Lo que sigue no agota el estudio de las dos leyes –ya que quedan por fuera otro conjunto de categorías de análisis posibles de ser comparadas en ambos casos nacionales–, sino que procura ser una aproximación a algunos de sus puntos más destacados.

3.1. Sobre las orientaciones y principios de la educación

Como la mayoría de las leyes de este tipo, tanto la LOEI de Ecuador como la ley de Uruguay contienen una primera parte donde se establecen lo llamados principios, orientaciones y fines. En Uruguay, el artículo 1 define a la educación como un “derecho humano fundamental” sostenido por la Constitución y las declaraciones internacionales correspondientes. Además, la reconoce como un “bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna” (artículo 2). Betancur (2010) señala que “los derechos humanos se proponen como marco de referencia para el ejercicio del derecho a la educación” (p. 3). A su vez, profundiza la idea sosteniendo que “no se suscribirán acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización” (artículo 14).

Lo anterior implica priorizar la noción de educación como derecho por encima de la idea de educación como un bien intercambiable en el mercado. Otros elementos que aparecen en línea con la Constitución son la obligatoriedad y la gratuidad de la educación. En el caso de la primera cuestión, es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de 4 y 5 años, así como la educación primaria y la educación media básica y superior (artículo 7). Por lo segundo, el principio de gratuidad supone la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo. La diferencia está en que en la Constitución vigente (artículo 70) no figura la obligatoriedad de la educación inicial que aquí se establece a partir de los 4 años, lo cual permite una trayectoria de catorce años de escolaridad obligatoria, gratuita en las escuelas estatales desde los 4 años hasta la finalización del nivel medio.

La ley también hace referencia a la laicidad, planteando en su artículo 17 que la educación es laica ya que esto asegura:

el tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, mediante el libre acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de posición consciente de quien se educa. Se garantizará la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias.

En el caso ecuatoriano destacamos principalmente la gran cantidad de principios y fines que la ley establece en comparación con la ley de 1983 que reemplazó. Se trata de una declaración extensa que, a nuestro entender, expresa un clima de época de elaboración de profundos y robustos enunciados, caracterizados por la diversidad de elementos y actores que interpela, así como por el enfoque inclusivo que propone. De este modo, la LOEI establece que la educación es un derecho humano fundamental y un deber inexcusable del Estado garantizar el acceso, permanencia y calidad sin discriminación (artículo 2). Asimismo, establece que la educación es una herramienta de transformación social, que debe contribuir a la construcción del país, que los espacios educativos deben servir para la democracia y el ejercicio de los derechos humanos, formar para la ciudadanía, la defensa de la paz, la solidaridad y la participación ciudadana. Otro aspecto fundamental de los principios que establece es que la educación debe servir para el desarrollo de la identidad nacional y de un sentido de pertenencia unitaria, intercultural y plurinacional (artículo 2)³. En palabras de Vásquez Flores et al. (2014, p. 203), la LOIE “toma como base sustentable, la educación como herramienta indispensable para el conocimiento, constituyéndose en un eje estratégico para el desarrollo nacional”. Por otro lado, al igual que Uruguay, Ecuador establece la laicidad como principio de la educación pública, además de que vela por el respeto hacia todas las religiones para no imponer ninguna (artículo 2).

En relación a la gratuidad, la LOEI establece en el inciso gg del artículo 2 que aquella se garantiza mediante la “eliminación de cualquier cobro de valores por conceptos de: matrículas, pensiones y otros rubros, así como de las barreras que

³ Excede los márgenes del presente trabajo el abordaje de la cuestión intercultural bilingüe en profundidad, pero vale destacar que la LOEI le destina muchos artículos para abordar dicho sistema, con una estructura particular para el sistema educativo intercultural, así como también insta por transversalizar el tema estableciendo lo intercultural como principio general de la educación ecuatoriana.

impidan el acceso y la permanencia en el Sistema Educativo”. En los considerandos, también afirma que las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro. Si bien no es la misma formulación que en el caso uruguayo, que se parece más al caso argentino en ese punto⁴, quitar barreras de acceso y definir lo no lucrativo como fin son formas de evitar la mercantilización de la educación y promover el ingreso sin discriminación económica. La gratuidad se estipula en los considerandos de la LOEI y en la Constitución de 2008 hasta el tercer nivel de la educación superior, lo cual es un avance muy importante respecto de la Constitución anterior, de 1998, que llegaba hasta el bachillerato. Aquí resulta pertinente complementar lo que la LOEI estipula con una medida tomada por el correísmo que apuntó directamente a quitar una de las barreras históricas de acceso a la escolaridad: el llamado “aporte voluntario”. Tal como señala Vásquez Flores et al. (2014), se trataba de un aporte de 25 dólares que los padres de familia se veían obligados a realizar para cubrir costos de profesores, materiales y mantenimiento.

Sobre la obligatoriedad, Uruguay presenta un año más que Ecuador, ya que este caso supone desde el primer año de la Educación General Básica (la unidad del pre primario, los seis de la primaria y los tres del que era el “ciclo básico de la media”) hasta el último año del Bachillerato General Unificado (BGU), es decir, trece años de escolaridad obligatoria⁵.

Resulta interesante destacar, siguiendo el estudio comparativo de López (2007) sobre leyes educativas nacionales de esta misma época de siete países de la región, que todas reflejan desafíos en torno a tres grandes temas: la redefinición de la obligatoriedad y las metas de universalización, la promoción de acciones orientadas a

⁴ El artículo 10 de la Ley de Educación Nacional de 2006 en Argentina establece: “El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública”.

⁵ Vale agregar que es complejo el tema de la educación inicial, ya que en el inciso ff del artículo 2 de la LOEI se afirma que la obligatoriedad va desde dicho nivel al bachillerato o su equivalente (en el artículo 28 de la Constitución dice lo mismo) y esto supondría más años que trece. El punto es que se solapa la obligatoriedad del llamado “sub nivel preparatorio” establecido para los 5 años de edad con el carácter no obligatorio del Nivel Inicial 2, que también es para los 5 años de edad. Las contradicciones normativas en relación a si es obligatorio o no el nivel inicial es un asunto a destacar, si bien excede los márgenes del presente artículo.

garantizar la calidad educativa y las políticas de equidad. Podríamos decir que Ecuador y Uruguay también se inscriben en esta síntesis realizada por el trabajo de López que no los incluía como casos de estudio, dado que las leyes de estos países fueron posteriores a la publicación citada.

3.2. Sobre el rol del Estado

Si en los noventa las leyes educativas se caracterizaron por estar orientadas hacia la subsidiariedad del Estado, la gran mayoría de las sancionadas luego reposicionaron al Estado en un lugar mucho más principal (Saforcada y Vassiliades, 2011), lo cual también se relaciona con la decisión de alejarse de la hegemonía neoliberal que caracterizó al pasado.

En relación a ello, observamos que los dos casos que este trabajo estudia presentan al Estado asumiendo un rol principal. Además de lo ya enunciado sobre la concepción del derecho a la educación, en Uruguay destacamos que en el artículo 1 de la ley se establece que es el Estado el que debe garantizar y promover una educación de calidad para todos sus habitantes y la definición sobre la política educativa nacional. El Estado la asume como una herramienta de aplicación y de articulación con el resto de las políticas al definir en el artículo 12 de la ley que:

La política educativa nacional tendrá como objetivo fundamental, que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal. Asimismo, el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico. También articulará las políticas sociales para que favorezcan al cumplimiento de los objetivos de la política educativa nacional.

Asimismo, es el Estado el que proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación (artículo 19), y el que fortalecerá la gestión de los centros educativos públicos en los aspectos pedagógicos, de personal docente y no docente, administrativos y financieros (artículo 41). Para Borboza, Nosiglia y Saveli (2010) el rol principal del Estado es de garante y promotor.

En el caso ecuatoriano, también se presenta al Estado en un rol protagonista, al definir en su artículo 5 que:

El Estado tiene la obligación ineludible e inexcusable de garantizar el derecho a la educación, a los habitantes del territorio ecuatoriano y su acceso universal a lo largo de la vida, para lo cual generará las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer, movilizarse y egresar de los servicios educativos. El Estado ejerce la rectoría sobre el Sistema Educativo a través de la Autoridad Nacional de Educación de conformidad con la Constitución de la República y la Ley.

En el artículo 6 se estipulan 24 obligaciones del Estado en materia educativa, entre las que destacamos (además de todo lo relativo a abonar a esa educación para el cambio social señalada anteriormente y enmarcada en la sociedad del Buen Vivir) el inciso d, que estipula que debe proveer la infraestructura física y el equipamiento necesario para todas las instituciones educativas públicas; el inciso n, que se propone garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos; y el inciso p, que se obliga a coordinar sus acciones con los distintos niveles de gobierno del sistema educativo, así como con los sectores privados y de la sociedad civil “a fin de garantizar una educación de calidad”. En forma muy similar a la formulación de la ley de Uruguay, Ecuador establece que el Estado en todos sus niveles de gobierno debe planificar, organizar, proveer y optimizar “los servicios educativos” considerando criterios técnicos, pedagógicos, tecnológicos, culturales, de igualdad y de calidad. También aquí está el Estado, materializado con la Autoridad Educativa Nacional, como veedor de la correcta administración del presupuesto asignado para la educación (artículo 22).

Finalmente, cabe destacar que la cuestión del presupuesto en los dos casos nacionales aparece muy marginalmente: mientras que en Uruguay está el mencionado artículo 19, en Ecuador se menciona la cuestión en el artículo 20 (donde queda dicho que “la asignación y distribución de los recursos destinados a la educación combina y articula los principios constitucionales de equidad social, poblacional y territorial), en el 22 (porque es la Autoridad Educativa Nacional la que debe velar por el presupuesto), y cuando refiere a la Disposición Transitoria Decimoctava de

la Constitución de la República. Es decir, la ley marco remite en su letra a la Constitución, la cual estipula que:

el Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interior Bruto.

3.3. Sobre el trabajo y la formación docente

Tanto la ley uruguaya como la ecuatoriana abordan la cuestión del trabajo docente. En ambas se hace referencia a cierta idea de libertad de enseñanza, en relación a expresar libremente los contenidos curriculares y sus opiniones personales, siempre en conformidad con las normas generales de mayor jerarquía, como la Constitución.

En el caso de Ecuador, el capítulo 4 de la LOEI establece los derechos y obligaciones de los y las docentes. Como derechos, resaltamos el acceso a servicios de formación y capacitaciones, estabilidad laboral, participación en el gobierno escolar, derechos laborales (de salud, vacaciones, licencias) y poder recibir “incentivos por sus méritos, logros y aportes relevantes de naturaleza educativa, académica, intelectual, cultural, artística, deportiva o ciudadana” (artículo 10). Como obligaciones, nos interesa destacar dos: aquella que indica que los y las docentes deben ser evaluados íntegramente por el Estado y aquella que afirma que deben mantener el servicio educativo en funcionamiento (artículo 11). Las resaltamos porque la cuestión de la evaluación fue uno de los temas principales de la política educativa correísta. Durante sus gobiernos, se institucionalizaron y crearon toda una serie de evaluaciones a los docentes con fuertes resistencias iniciales en el gremio y también se creó el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) que cobijó la tarea evaluativa a nivel nacional (este instituto fue creado por la LOEI en su artículo 67, lo que retoma la ya mención al tema en el artículo 346 de la Constitución de 2008).

Asimismo, y siguiendo con las condiciones del trabajo docente, se pusieron en práctica concursos de oposición y mérito que reordenaron el ingreso al magisterio y toda la carrera docente (Título 5), a la vez que se llevó a cabo un proceso de jubi-

lación de más de diez mil docentes. El Capítulo 3 del Título 5 de la LOEI establece el escalafón docente donde se puede observar el peso de la evaluación, la formación académica especializada en niveles de posgrados, la publicación de experiencias educativas “innovadoras” (o “exitosas”) y la antigüedad para ascender en los grados que la escala establece. Además, el artículo 116 establece la llamada “Remuneración variable por eficiencia”, es decir vinculada al resultado que haya obtenido el o la docente en la carrera pública en la evaluación aplicada por el INEVAL. Este diferencial aplica para aquellos docentes que hayan obtenido alto puntaje en las evaluaciones del instituto, para docentes cuyas instituciones tengan altas calificaciones en dichas pruebas y para aquellos cuyas instituciones evidencian una mejoría en las pruebas aplicadas. En relación a mantener el servicio educativo, nos interesa señalar el artículo 132 y la disposición general primera en donde queda establecida la prohibición de paralizar o interrumpir las actividades educativas. Éste, claramente, es uno de los elementos más controvertidos de la norma: no se permite ejercer el derecho al paro docente.

En el caso de Uruguay, la ley marco de educación es mucho más escueta en relación a los y las docentes que la de Ecuador. Por un lado, destacamos que la ley promueve el Estatuto del Docente que establece derechos y obligaciones (artículo 69). Por otro lado, define que “se jerarquizará la evaluación del desempeño en el aula, los cursos de perfeccionamiento o postgrado, así como las publicaciones e investigaciones realizadas por los docentes”, sin especificar a qué se refiere con “jerarquizar”. Asimismo, no aparece la cuestión del paro docente tal como se destacó en el caso ecuatoriano. Lo que sí se establece con énfasis es que “se procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo” (artículo 41). Esto puede ser beneficioso sobre todo para los docentes que tengan cargos en varias escuelas con la consabida complicación del traslado.

Finalmente, en relación a la formación docente, los dos casos elegidos crean mediante su ley marco una universidad docente. Uruguay, en su artículo 84, crea el Instituto Universitario de Educación para “formar maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores”. Ecuador, con su artículo 76, crea la Universidad

Nacional de Educación, con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y la tarea de articular con los institutos de formación pedagógica.

En suma, ambas leyes afirman la importancia de los derechos y las obligaciones de los y las docentes. Además, plantean la posibilidad de una formación docente terciaria y universitaria. La ley en Ecuador es más específica en la cuestión de la evaluación, probablemente por el peso de la retórica sobre dicho asunto en el conjunto del discurso educativo del correísmo. Generan muchos interrogantes los elementos presentes en la LOEI en relación a las posibles diferencias salariales por eficiencia y evaluación, así como la prohibición del paro docente, temas no presentes en la ley uruguaya.

3.4. Sobre la participación

La cuestión de la participación está mucho más presente en las leyes del nuevo siglo que en las de la década del noventa, según el estudio comparativo que hace López (2007), si bien el autor deja el interrogante respecto de si efectivamente esta mayor presencia del tema implica un giro real en el modo de vinculación entre la sociedad, el Estado y la educación. Ecuador y Uruguay también acompañan este mayor espacio al tema en sus leyes. El artículo 9 de la ley uruguaya menciona que “la participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes”. Esta formulación se amplía en el artículo 48, el cual afirma que “la participación de los educandos o participantes, funcionarios docentes, otros funcionarios, madres, padres o responsables y de la sociedad en general, en la educación pública constituirá uno de sus principios básicos”. Betancur (2010) señala que el virtual “empoderamiento” de los alumnos derivado de los nuevos desarrollos del derecho a la educación y de su recepción en la nueva normativa nacional apunta a una relación más horizontal y democrática entre las autoridades públicas responsables del servicio y los ciudadanos (p. 7). En Ecuador, la participación es un principio de la ley, como fin y como parte integrante del derecho a la educación. Se considera que la “participación ciudadana como protagonista de la comunidad educativa en la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas en los asuntos in-

herentes al ámbito educativo, así como sus instancias y establecimientos” (inciso o, artículo 2).

En Uruguay, se establece en el artículo 76 que en cualquier centro educativo de todos los niveles “funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad”. También en el artículo 70 se afirma que “en cada centro educativo (escuela, liceo o instituto de enseñanza media o técnica), funcionará una Asamblea Técnico Docente con función consultiva y derecho a iniciativa frente a la Dirección del Centro Educativo”. En el caso ecuatoriano, el artículo 33 y 34 de la ley define el llamado “Gobierno Escolar”: “es la instancia primaria de participación y veeduría ciudadana en la gestión de las instituciones educativas públicas. Está integrado por delegados de las y los estudiantes, las y los docentes, directivos y padres de familia o representantes legales”. Así como mencionamos en el apartado precedente cómo la ley desarrolla los derechos y deberes de los docentes, también se ocupa de establecer los derechos y responsabilidades de las familias (artículos 12 al 14), las y los estudiantes (artículos 7 al 9) y la comunidad educativa (artículos 15 al 8) con un interesante nivel de exhaustividad. Finalmente, la LOEI menciona en el artículo 36 cuáles son las tareas de los gobiernos autónomos municipales para con la educación: brindar seguridad física a los establecimientos, ofrecer seguridad vial, cuidar el espacio público, regular y controlar el transporte escolar, apoyar la provisión de sistemas de acceso a las tecnologías de información y comunicación, entre otras.

Como queda expresado, las leyes crean instancias de gobierno y participación para la comunidad educativa que encuentran mayor despliegue sobre sus alcances en la LOEI, tal como venimos señalando en relación a otros puntos de comparación donde la ley ecuatoriana es más detallista. Aunque vale agregar que en el caso uruguayo subyace la lógica de democracia participativa sostenida por la presencia de los distintos consejos del sistema educativo (Barboza, Nosiglia y Saveli, 2010). Destacamos la presencia de estas marcas de ciudadanía presentes en las leyes, habida cuenta de que habilitan instancias de debate, decisión y supervisión por parte de la comunidad educativa que ensanchan los márgenes democráticos de la institución escolar en particular y de los proyectos político-educativos en general.

4. Conclusiones

Luego del trabajo de lectura y comparación en torno a las leyes marco educativas de Uruguay y Ecuador de 2008 y 2011 respectivamente y del recorrido por el contexto de ambos procesos educativos, concluimos, en primer lugar, que son expresión de un nuevo clima de época en la región latinoamericana. Nos referimos a un momento histórico en el que fue posible la sanción de nuevas leyes que se proponen reposicionar al Estado y profundizar los alcances del derecho a la educación, a la vez que distanciarse de los procesos neoliberales previos.

En segundo lugar, Ecuador y Uruguay son producto de una época de gobiernos llamados “postneoliberales” o “progresistas”. Incluso, tanto los gobiernos del Frente Amplio como los de Alianza País comparten el haber sido procesos importantes en términos de sus sistemas políticos, sea por la estabilidad política lograda, como por haber superado a instancias partidarias preexistentes muy arraigadas a la vida política oficial. A la vez, presentan ciertas diferencias (al menos en las retóricas oficiales) respecto de los objetivos más generales de cada proceso político en cuestión, por ejemplo el planteo socialista en Ecuador y más “estatista” en Uruguay.

En tercer lugar, los dos casos nacionales encuentran en el pasado inmediato a las sanciones de las leyes un recorrido previo que permitió la llegada a dichas normas. Decíamos que ambos procesos políticos contienen ecos de las etapas anteriores.

En cuarto lugar, y en relación a las leyes en concreto, ambas comparten distintos elementos: la relación entre el Estado y la ciudadanía a través de distintas instancias institucionales de participación, así como las referencias sobre la interpretación de la educación como derecho humano, la laicidad como principio, la ampliación de los márgenes de gratuidad y obligatoriedad y la importancia asignada a la formación docente a través de la creación de nuevas instituciones.

Por otro lado, en forma similar a las leyes centrales de países de la región latinoamericana como Venezuela y Bolivia (estudiadas en otros trabajos del grupo que albergan los casos nacionales que aquí se trabajan), Ecuador y Uruguay colocan al Estado en un rol principal y apelan a formulaciones no reduccionistas ni mercan-

tilizantes. En este mismo sentido y en relación con la extensión de la escolaridad, en ambos casos se observa una ampliación respecto de las legislaciones previas, tema también presente en leyes de otros países como en la Ley de Educación Nacional de Argentina. Esto es un elemento a destacar en términos de ampliación del derecho a la educación, si bien lo que también hay que analizar es qué supone esa extensión, asunto que excede el presente trabajo. Es decir, no es directa la relación entre cantidad de años y “mejor educación”. Sin embargo, es relevante en materia de acceso a sectores que sin esa obligatoriedad y gratuidad probablemente no accederían. Finalmente, Ecuador presenta una ley un tanto más exhaustiva que Uruguay, que incluye definiciones que en el caso oriental no aparecen. Nos referimos a lo relativo a la carrera docente, con un fuerte sesgo meritocrático y eficientista y a la prohibición de la paralización del denominado “servicio educativo”.

Luego del análisis realizado, son diversas las preguntas y aristas que quedan pendientes y abiertas. En materia de investigación, resulta pertinente seguir profundizando en las traducciones de las formulaciones que prescriben las leyes en la vida cotidiana de los sistemas educativos. Es decir, nos preguntamos cómo fue la concreción de las normas. Si bien el trabajo asume un enfoque complejo y dialéctico de las políticas públicas, es materia pendiente el estudio de cómo han podido desarrollarse los principios rectores de cada norma y los límites con los que se encontraron.

También resulta pertinente seguir problematizando el vínculo entre sociedad y Estado que plantean estas legislaciones, sobre todo la cuestión de la participación, tema muy importante para pensar los procesos democratizantes e instituyentes que los gobiernos progresistas propusieron a sus países y pueblos.

En este mismo sentido, y siguiendo el análisis de Pablo Gentili sobre el derecho a la educación en América Latina (2011), nos interrogamos por cómo es el vínculo entre las condiciones de vida generales (y la desigualdad social y económica de los pueblos) y la efectiva garantía de la educación para toda la población, con leyes de pretensiones universalistas e igualitarias como las que en este trabajo se analizaron.

Asimismo nos preguntamos cómo es la relación entre los proyectos educativos y los proyectos políticos en la región latinoamericana en forma particular. Es decir: ¿en qué se diferencia ese vínculo en tiempos de gobiernos postneoliberales respecto de la década del noventa? ¿Y respecto del presente?

Referencias bibliográficas

- Alianza País. (2006). *Plan de Gobierno 2007-2011*. Recuperado de https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20%20Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf.
- Barboza, L., Nosiglia, M. C., y Saveli, E. (2010). *Los procesos políticos y los contenidos de la actual regulación de la educación en Argentina, Brasil y Uruguay*. Montevideo: Departamento de Publicaciones Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Betancur, N. (2010). La nueva legislación educativa en Uruguay: el derecho a la educación como compromiso de políticas. *Propuesta Educativa*, (33).
- Borón, A. (11 de junio de 2019). ¿Fin de cual ciclo? *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/199513-fin-de-cual-ciclo>.
- Braslavsky, C., y Cosse, G. (1996). *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Santiago de Chile: PREAL.
- Brito, G., Gallo, M., e Imen, P. (2020). *Las leyes de educación en Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela: análisis y comparación en el contexto latinoamericano*. Buenos Aires: Ediciones del CCC. En prensa.
- Clade. (2015). *Las Leyes Generales de Educación en América Latina - El Derecho como Proyecto Político*.
- Faraone, R., y Pedretti, S. (2010). *La ley de Educación 18.437 y antecedentes*. Montevideo: Federación de Profesores de Enseñanza Secundaria y Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay.
- Feldefeber, M., e Imen, P. (1997, diciembre). Un ejercicio necesario: una mirada a la legislación latinoamericana. *Revista El Relámpago*, 1.
- García Linera, A. (2016). Cinco debilidades de los gobiernos progresistas latinoamericanos. En *Restauración conservadora y las nuevas resistencias en Latinoamérica*. Buenos Aires: Fundación German Abdala.

- Gentili, P. (2011). Adentro y afuera. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión escolar en América Latina. En P. Gentili (Ed.), *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación* (pp. 9-33). Buenos Aires: CLACSO.
- Gobierno de Ecuador. (s.f). *Plan Nacional 2013-2017*. Recuperado de: <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>.
- Imen, P. (2010). *La escuela pública tiene quien le escriba*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- López, I. (2011, abril-junio). Las actuales propuestas y desafíos en educación: el caso ecuatoriano. *CEDES*, 32(115), 373-391.
- López, N. (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: una lectura a la luz del panorama social de la región*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la educación IPE-Unesco.
- Minteguiaga, A. (2017). Reformas curriculares en el Ecuador reciente (1980-2017): entre las influencias globales y los esfuerzos por un proyecto soberano. En A. Barriga y M. Jiménez-Vásquez (Coords.), *Reformas curriculares en educación básica en América Latina. El inicio del siglo XXI (1990-2015)*. México DF: UNAM y UATx. En prensa.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, (4), 98-128.
- Paviglianiti, N. (1993). *Aproximaciones al desarrollo histórico de la Política Educacional*. Buenos Aires: OPFYL.
- Pazmiño Moscoso, S. (2018). Análisis del sistema de educación superior en Ecuador desde el 2000 hasta la actualidad. "Olas, cierre y calidad". *Revista de Educación*, 0(13), 45-60.
- Saforcada, F. y Vassiliades, A. (2011). Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: de neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação & Sociedade*, 32(115), 287-304.
- Santelices Enríquez, M. (2016). *La educación superior en Ecuador: un análisis crítico*. Quito: Universidad de los Hemisferios.
- Serrano Mansilla, A. (2015). *América Latina en disputa*. Venezuela: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Stoppani, N. (2018). *La construcción del problema de la "calidad educativa" desde el Estado en Ecuador entre 2007 y 2017*. (Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

- Tiramonti, G. (2003). *20 años de democracia: acepciones y perspectivas para la democratización del sistema educativo*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Veinte Años de Democracia en Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- Thwaites Rey, M. (2005). El Estado: Notas sobre su(s) significado(s). En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.
- Thwaites Rey, M. (2012). *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile: ARCIS-CLACSO.
- Valdez, M. J. (2 de julio de 2017). "El fin de ciclo progresista es una operación ideológica de la derecha". *BBL*. Recuperado de https://bbl.com.ar/nota_3016_el-fin-de-ciclo-progresista-es-una-operaci%C3%B3n-ideol%C3%B3gica-de-la-derecha.
- Vallejo, R. (2007). Educación de calidad y calidez por la dignidad de la gente de mi patria. Ponencia presentada en la XXXIV Asamblea General de Unesco, París, Francia.
- Vásquez Flores, J., Betancourt Gonzaga, V., Chávez Cruz, G., Maza Iñíguez, J., Herrera Freire, A., y Zúñiga Reyes, G. (2014). Análisis de la reforma educativa en Ecuador. *Quipukamayoc*, 22(42), 201-207.
- Zibechi, R. (4 de agosto de 2015). Hacer balance del progresismo. *Resumen Latinoamericano*. Recuperado de <https://www.resumenlatinoamericano.org/2015/08/04/hacer-balance-del-progresismo>.

Normativa

- Ley General de Educación 18.437 de 2008. 12 de diciembre de 2008. D. O. No. 27654. Uruguay.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011. 31 de marzo de 2011. Registro Oficial No. 417. Ecuador.
- Ley Orgánica de Educación 127 de 1983. 3 de mayo de 1983. Registro Oficial No. 484. Ecuador.
- Ministerio de Educación de Ecuador. (2012). Marco Legal Educativo.
- Reglamento de la LOEI. (2012). 19 de julio de 2012. Ecuador.