

ASPECTOS METODOLÓGICOS

La presente monografía es fruto del trabajo en grupo mediante reuniones de reflexión y de selección de material.

Hemos repartido las tareas de relevamiento bibliográfico y de redacción de cada uno de los 4 Capítulos de la siguiente manera:

El Capítulo I sobre Sistemas Educativos fue elaborado por Jorge Achard, Thierry Lecoq es el autor del Capítulo II sobre Sistema Educativo Chileno y Patricia Díaz se encargó del Capítulo III referente al Sistema Educativo Uruguayo. Respecto al último Capítulo dónde se desarrolla el análisis comparativo y las conclusiones ha sido elaborado por Jorge Achard tomando como insumo las reflexiones vertidas por todos los integrantes del grupo de trabajo en su reunión final.

Se desprende de la siguiente descripción metodológica que dentro de este trabajo el Profesor podrá encontrar diferentes estilos de expresión escrita y que sus contenidos son compartidos en su totalidad por cada participante.

mayo de 2011

INDICE DE CONTENIDOS

Capítulo I -Sistemas Educativos: Marco teórico	pág. 4
Capítulo II –El Sistema Educativo Chileno	pág. 11
Capítulo III -El Sistema Educativo Uruguayo	pág. 28
Capítulo IV - Análisis comparativo y conclusiones	pág. 47
Bibliografía	. pág. 53

CAPÍTULO I

SISTEMAS EDUCATIVOS: MARCO TEÓRICO

- Educación; ¿Para qué? - Aplicación de la Teoría Económica en la Teoría educacional - Análisis social y económico del país - Modelos educativos abstractos - Concepto social de la educación - Gobernanza de la Educación - Accountability Educacional - Parámetros elegidos para analizar en materia educativa. Objetivos del presente trabajo

Educación; ¿Para qué?

Pocos aspectos de la vida en un país deben despertar más consenso a nivel social que la importancia de la educación. "Con la educación se solucionan todos los males de una sociedad".....dice un vecino, y desde las más distantes aristas políticas se compite por posicionarse como el único defensor de la misma.

Pero pocas veces se entablan auténticos debates que permitan dilucidar para qué queremos más educación. Los objetivos pueden ser variados y sin duda dependerá de la escala de valores del sector social al cual le estamos consultando. Unos dirán que para tener mejor preparación para el mercado laboral, otros porque quieren hacer buenos negocios, están aquellos que buscan transferir sus valores a la siguiente generación y también quienes dicen que solo la educación puede darnos una sociedad integrada. Todas estas cosas no son contradictorias entre sí y probablemente sean consecuencias ineludibles de lo mismo. Pero muchas veces pueden entrar en conflicto principalmente cuando los recursos que se destinan a la educación no son suficientes para cubrir con los objetivos básicos. Entonces tenemos que optar y comienzan los problemas. También tenemos conflictos cuando se impone la necesidad de adaptar la educación a los tiempos que corren. Los cambios son difíciles, y las relaciones de poder en el sistema educativo suelen ser sumamente complejas y difíciles de manejar para las autoridades que busquen implementar cualquier cambio.

¿Qué valores deben promover las autoridades al gestionar la educación? Tradicionalmente, en países con una fuerte tradición igualitaria como la nuestra, se ha entendido que lo más importante en la educación es asegurar el mayor acceso universal posible dejando para un segundo plano el tema de la calidad educativa. Actualmente se evidencia cada vez la necesidad de poner énfasis en el tema de la calidad de la educación y sus efectos para el futuro de los educandos y para la sociedad en general. En sociedades con recursos limitados es frecuente la tensión existente entre estos dos principios rectores, no siempre fácilmente compatibles, aunque tampoco es una tarea imposible.

Existe un viejo debate sobre que está primero, si el desarrollo económico o una buena educación. Para algunos el avance o retroceso en el desarrollo económico determina el desarrollo educativo, para otros es la educación la que genera este desarrollo; finalmente para la visiones de origen marxista la educación es una forma de sustentar un sistema injusto por lo que es necesario romper con el mismo para tener una transformación real.

De acuerdo al Banco Mundial (2004) "la desigualdad tiene como una de sus causas principales el bajo nivel de desarrollo educativo". Estas condiciones de desigualdad definitivamente afectan a la educación. Los organismos internacionales en promedio señalan que entre el 50 y el 60% de los logros de aprendizaje se explican por variables ligadas al entorno familiar. El especialista de la UNESCO Juan Carlos Tudesco (2005) eleva esta cifra al 80%.

Estos estudios dejan poco margen a la educación para actuar sobre el entorno social. Ahora así como la educación puede ser un fuerte factor de igualdad, también puede convertirse en una trampa mortal haciendo aún más duras las condiciones de movilidad social afectando los derechos de acceso universal al sistema educativo.

Según la UNESCO (2005) los elementos que definen la calidad educativa son dos: el desarrollo de la capacidad cognoscitiva en el estudiante y la formación de un ciudadano responsable con derechos y obligaciones en relación con una comunidad local y nacional determinada.

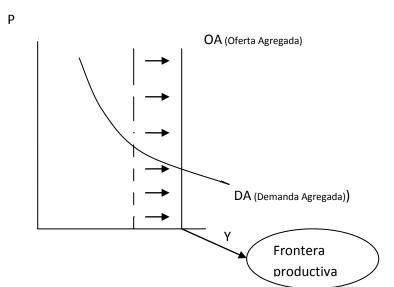
Mientras algunos prefieren poner el énfasis para la preparación de los ciudadanos para el complejo mercado laboral globalizado, otros prefieren poner el énfasis en la construcción de ciudadanía y en el acceso universal a la educación.

Aplicación de la Teoría Económica en la Teoría educacional

Los economistas modernos explican el **papel de la Educación en la Economía de un país** a través de la "Teoría del Crecimiento Económico" ubicándola como uno de sus determinantes. Esta teoría tiene sus orígenes en la escuela clásica del pensamiento económico, la que ha logrado explicar el comportamiento de los mercados en el largo plazo.

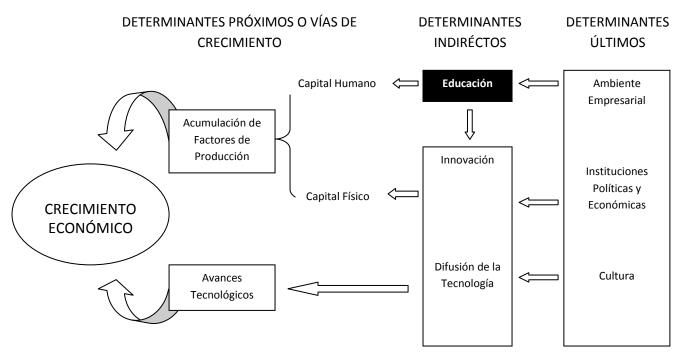
¿Que es el crecimiento económico? El crecimiento económico forma parte del motor que alimenta el desarrollo de una sociedad. Es definido en "términos teóricos" como la "expansión de la capacidad de producción potencial" y depende de la disponibilidad de recursos y el acceso a la tecnología. La Teoría del Crecimiento cuantifica la disponibilidad de bienes y servicios de una sociedad en un determinado período (PIB o también PIB per cápita), a los efectos de comparar sucesivos períodos (a precios constantes) y determinar la variación de esta disponibilidad.

Frontera de posibilidades de producción: incluye todas las combinaciones de bienes que son alcanzables para los recursos y tecnología disponibles.



¿Como se puede expandir la Frontera de posibilidades de producción? Básicamente por dos vías: 1) acumulación de factores de producción (tierra o recursos naturales, trabajo, capital físico y capital humano) y 2) mejora en la productividad: por una mejor organización del proceso de producción o un avance tecnológico.

Los factores determinantes que explican el crecimiento económico se pueden clasificar en determinantes próximos o vías de crecimiento, determinantes indirectos y determinantes últimos, en el siguiente cuadro podemos ver cuales son y que grado de incidencia tiene cada uno:



Fuente del cuadro: CINVE, Para entender la economía del Uruguay, FCU, 2007

Descomponiendo el crecimiento económico de acuerdo a sus factores determinantes logramos visualizar la incidencia de la Educación y su rol indirecto en la tasa de crecimiento de cada país.

Análisis social y económico del país.

Indudablemente la sociedad y la economía tienen una influencia decisiva en la organización del sistema educativo y en los resultados del mismo. Por más que pueden existir sistemas educativos que funcionen mejor que otros, los resultados están directamente relacionados con el nivel de desarrollo de los países. Esto está confirmado por prácticamente todos los estudios que evalúan los resultados de la educación. Es difícil saber si es el desarrollo lo que genera una buena educación o es una buena educación lo que genera el desarrollo, pero seguramente son dos variables que se retroalimenten mutuamente en donde el avance de una implicará la mejora de la otra y a su vez dependerá de esta para seguir creciendo.

Modelos educativos abstractos.

La educación puede tener básicamente dos modelos: uno orientado a cubrir las necesidades sociales de los individuos y dirigido por el estado y otro orientado directamente hacia el mercado en libre competencia. No existen sistemas puros sino que en un país se pueden encontrar elementos tanto de uno como de uno como de otro.

Seguramente no será lo mismo analizar la educación en un entorno de economía con altos niveles de competencia que una economía estatal planificada.

Un ejemplo de educación orientado hacia el mercado es el de las universidades privados de tipo empresarial las que se dedican a buscar nichos de mercado o necesidad sociales de formación para de esta manera vender un servicio de capacitación cuyo precio estará determinado por los costos, la demanda y la competencia, tal como lo determinan las leyes de oferta y demanda de una sociedad liberal y capitalista.

Como ejemplo de educación orientada hacia aspectos sociales podemos encontrar las escuelas públicas de tiempo completo en barrios carenciados. Los contenidos son estrictamente regulados por la autoridad central y están en consonancia con los requerimientos de conocimientos de educación media y no con necesidades laborales o de mercado, sumado al hecho de libre acceso de sectores que si tuvieran que financiarla se verían imposibilitados de concurrir.

Es importante establecer parámetros para determinar ante que modelos nos encontramos y de esta forma poder comparar sistemas diversos.

Concepto social de la educación.

Como mencionábamos anteriormente la educación tiene un importante rol social. Uno de ellos es la posibilidad de generar oportunidades de promoción social para los sectores más desfavorecidos de la misma, permitiendo de esa manera una mayor integración en su seno.

No aspiramos dilucidar que modelo es el más eficiente en el cumplimiento de este objetivo, ya que el mismo dependerá de aspectos sociales, culturales y económicos extremadamente complejos que exceden en mucho los objetivos de este trabajo.

Gobernanza de la Educación.

Podemos definirla como las posibilidades que las autoridades formales de la educación tienen para realizar reformas y evaluar cambios. La política suele ser una actividad muy compleja y en algunos casos las organizaciones sociales suelen acumular tales grados de poder que llevan a vetar iniciativas de reformas gubernamentales. Muchos planes se han visto frustrados por la imposibilidad de su implementación al carecer de contacto con la realidad social y por no haber recabado consensos mínimos entre los actores involucrados.

La falta de evaluación, ya sea por imposibilidad material como por deficiencia de los actores directos de las reformas, ha generado enormes problemas a la hora de decidir o no la continuidad de ciertos planes, por lo que también será objeto de análisis en el presente trabajo.

Accountability Educacional

El concepto de "Accountability educacional" que engloba varios conceptos tales como los de: monitoreo, rendición de cuentas, búsqueda de transparencia y responsabilidad por los resultados. Esta "rendición de cuentas" se refiere al conjunto de recursos (humanos, simbólicos y materiales, entre otros), ordenados de una manera concordante al logro de un objetivo en cuestión y no simplemente al tema financiero y la responsabilidad por los resultados es más bien una "responsabilización" de cada actor en cada etapa del proceso.

Un sistema de accountability educacional debe tener al menos cuatro elementos: 1- información, 2- estándares, 3- autoridad y 4- consecuencias². Según Javier Corvalán: "Las reformas latinoamericanas de las últimas dos décadas han incorporado algunos de estos aspectos(...) en relación al concepto de información no son pocos los países que han comenzado a desarrollar sistemas globales o parciales de medición de la calidad de sus establecimientos educacionales. En la misma línea la discusión respecto a estándares educacionales se ha incrementado en el continente en los últimos años, así como también la idea de autoridad puede ser asimilada, al menos parcialmente, a los procesos descentralizadores y proclives a generar autonomía en las escuelas, lo que proviene de los cambios educacionales iniciados en los años 80 en América Latina. Finalmente el componente de consecuencias en los procesos de accountability es claramente uno de los puntos en los cuales menos se ha avanzado y debatido en la discusión de política educativa reciente en América Latina."

¹ Palabra que en una definición estricta no existe en el idioma español.

²JAVIER CORVALÁN, "Introducción. Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación" en BRUNO V. MANNO - R.W. MCMEEKIN - JEFFREY M. PURYEAR - DONALD R. WINKLER - MARCUS A. WINTERS "Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional" CIDE, 2006, pags. 7 a 19.

³ Idem nota al pie 14, pag. 10.

Parámetros elegidos para analizar en materia educativa.

- 1) Organización interna
- 2) Nivel de democracia del sistema
- 3) Financiamiento
- 4) Acceso social a la misma
- 5) Eficiencia y eficacia
 - 1) Organización interna Analizaremos el nivel de autonomía que la institución tiene respecto a otras organizaciones sociales, especialmente el Estado. El estudio de este punto puede tener altas complejidades ya que la autonomía debe ser medida según cada aspecto en particular. Desde elementos estrictamente políticos como la elección de autoridades pasando por el presupuesto y hasta cuestiones académicas pueden encontrar sistemas antagónicos de organización. Existirán sustanciales diferencias en tanto la educación pertenezca al sector público o al privado.
 - 2) Nivel de democracia del sistema Este punto está directamente relacionado con el anterior debido a que la democracia interna es parte de su organización. Sin embargo esto tiene importantes consecuencias en los valores y las costumbres de una determinada sociedad por lo que entendemos importante la utilidad de analizarla como punto aparte.
 - 3) **Financiamiento** El financiamiento de la actividad educativa puede depender fundamentalmente de aportes de los directamente beneficiados o de la sociedad en su conjunto a través del Estado. En algunos casos excepcionales también pueden existir fondos internacionales pero, salvo en países extremadamente pobres como Haití, esto no hace al modelo educativo. Para el caso de que existan fuentes de financiamiento de los propios educandos es importante analizar las posibilidades de crédito externo que existen y de esta forma poder concluir si la misma implica o no una barrera al acceso a la educación.
 - 4) **Acceso** Es importante analizar todos los factores que determinan la posibilidad de acceder al sistema educativo. En esto *encontramos factores internos y externos* del propio sistema educativo. Dentro de los primeros encontramos los requisitos académicos (ej. Prueba de ingreso, niveles mínimos de escolaridad en la educación secundaria, duración de la carrera, etc) y requisitos económicos (matrícula de ingreso, pago total o parcial de la educación). Dentro de los factores externos podemos analizar las condiciones que fomentan o dificultan el ingreso al sistema pero desde el punto de vista de los educandos. Acá debemos analizar básicamente condiciones sociales como el empleo y el nivel de ingreso de la población que permitan a un hogar tener miembros sin producir por un determinado tiempo. También es importante saber que lugar de importancia tienen los diversos niveles de educación en los valores culturales y el prestigio que de los mismos emana según un determinado estrato social.
 - 5) **Eficiencia y eficacia** La asistencia a un centro de estudios no implica de por sí que los educandos estén recibiendo las herramientas que la sociedad y el mercado les demandan. Algunos de estos conocimientos son universales (Ej. Matemáticas y ciencias duras) por lo que su medición se puede hacer comparándolo con otros países del mundo. El Programa

Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) es el resultado de la cooperación de más de 64 países, es un programa internacional para el estudio comparativo de los sistemas educativos en tres áreas básicas: Ciencias, Lectura y Matemáticas.

Objetivos

El objetivo del presente trabajo será efectuar un relevamiento del funcionamiento de los sistemas educativos chileno y uruguayo desde la óptica del marco teórico.

Elegimos estos países por dos razones principales:

- 1- Poseen un rendimiento escolar y una cobertura muy similar (son los mejor posicionados en Latinoamérica en el programa PISA).
- 2- Se basan concepciones sobre la educación diametralmente opuestas.

Por estas razones es que nos interesa incursionar en los caminos por los que han transitado estos países para llegar al lugar dónde se encuentran hoy.

En el estudio del sistema educativo de cada país seguiremos las cinco categorías conceptuales elegidas a los efectos de lograr su comparación en un capítulo final.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO

1. Organización institucional actual (con las modificaciones efectuadas en el año 2009— la ley general de educación). 1.1. Generalidades. 1.2. Año 2009: limites de la ley general de educación. 2. Nivel de democracia del sistema. 3. Financiamiento. 4. Acceso a la educación. 5. Eficiencia y eficacia. 6. Reflexiones finales. 7. Anexos

1) ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL ACTUAL

(con las modificaciones efectuadas en el año 2009– la Ley General de Educación (LGE))

1.1. EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO. GENERALIDADES

La constitución de Chile de 1980 estable el **rol del Estado como garante a subsidiario**.

En su artículo 19, establece un total de 26 derechos y deberes constitucionales dentro de los cuales la libertad de enseñanza (n. 11) así como el derecho a desarrollar cualquier actividad económica (n. 21) o el derecho a la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (n. 23). Una parte de esos derechos y deberes están protegidos por el artículo 20 y gozan de garantía constitucional. No obstante el derecho a la educación (n. 10) o el derecho a la seguridad social (n.18) quedaron a fuera del artículo 20 por lo cual la constitución prima los sostenedores de la educación como mercado sobre el derecho de los ciudadanos a la libertad de acceso e igualdad de tratamiento en relación a la educación y a la salud.

Se descentraliza los servicios educacionales a través de:

- 1. Traspaso funciones del Ministerio de Educación (MINEDUC) a los Municipios y a entidades privadas en la administración de los establecimientos educacionales
- 2. Sistema de financiamiento vía subvención a la demanda (mismo monto para municipales o privados)

Los actores:

Consejo Nacional de Educación (CNE):

- Aprobar bases curriculares para la educación parvularia, básica y media
- Aprobar adecuaciones curriculares para poblaciones específicas
- Aprobar planes y programas y servir de instancia de reclamación ante la objeción a planes y programas propios
- Informar sobre el plan de evaluación del aprendizaje propuesto por el Mineduc
- Informar sobre los estándares de calidad propuestos por el Mineduc
- Informar sobre las normas de calificación y promoción dictadas por el Mineduc.

Superintendencia de Educación:

- Objetivo:
 - Verificar que sostenedores y establecimientos cumplen con las normas establecidas y usan adecuadamente los recursos que reciben

• Funciones:

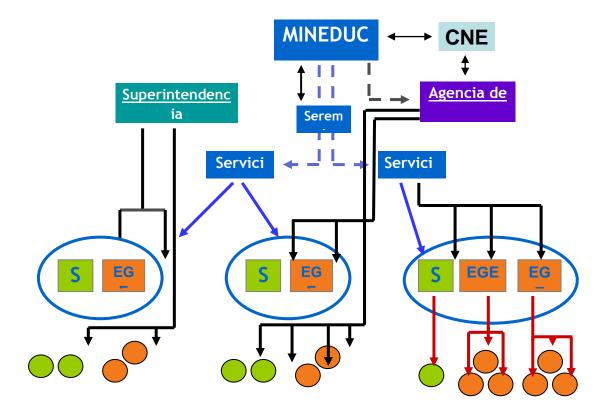
- Fiscalizar cumplimiento de normas
- Fiscalizar rendición de cuentas del uso de los recursos (auditorías, inspecciones, evaluaciones)
- Atender denuncias y reclamos
- Aplicar sanciones
- Designar Administrador Provisional para reestructurar o solicitar revocación del reconocimiento oficial de establecimientos
- Informa al público

Agencia de la calidad:

- Objetivo:
 - Evaluar y proveer orientaciones para el mejoramiento de la calidad de la educación
- Funciones:
 - Evalúa aprendizajes mediante la aplicación del SIMCE y otras pruebas y desempeños de los sostenedores y sus establecimientos
 - Evalúa cumplimiento de estándares
 - Clasifica establecimientos
 - Entrega información a la comunidad escolar y al público en general
 - Valida evaluaciones docentes

MINEDUC:

- Define normativa educacional
- Elabora el currículum y estándares.
- Evalúa impacto de políticas
- Informa al sistema
- Diseña e implementa políticas
- Realiza apoyo técnico pedagógico a sostenedores y sus establecimientos
- Financia al sistema



1.2. 2009: LIMITES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACION (LGE)

1/ Asimetría de derechos:

No se cambio la constitución de 1980 lo que significa que el derecho de libertad de enseñanza sigue siendo prioritario por sobre el derecho a la educación como establecido por escrito en la constitución.

Consecuencias:

- Se puede expulsar estudiantes de los colegios según los criterios propios de cada establecimiento privado lo que genera una selección de los estudiantes bajo criterios que no son necesariamente académicos, y crea una segmentación privada del mercado de los estudiantes.
- 2. Se mantiene **el derecho al lucro** lo que implica para los inversionistas de tratar la educación como un mercado donde lo primordial sigue siendo asegurar una buena rentabilidad. La rentabilidad de la educación si bien no se opone directamente con la universalidad y la calidad de la educación, lo hace indirectamente suponiendo un desarrollo del marketing de un establecimiento sobre otro y la atracción del cliente más interesante de la clase media-alta ya que es el que paga más por la educación de sus hijos. El derecho al lucro fragmenta la educación bajo criterios sociales y trata la educación como mercancía cuando se trata de un derecho universal.
- 3. Los consejos escolares son consultivos lo que no permite introducir una democracia gobernante de parte de los estudiantes y de los profesores sino más bien una ilusión de democracia donde se da voz a los académicos pero no real poder de acción.

2/ Rol del Estado:

El Estado sigue siendo subsidiario y no participa directamente en la educación sino que interviene solamente donde ningún municipio pueda o quiera gestionar la educación.

Consecuencias:

2.1/ Se espera del Estado la universalidad de la educación y la uniformización de su calidad es decir que no haya desigualdad de enseñanza entre ricos y pobres o entre gente de la capital y gente de la provincia. En Chile el Estado ofrece la universalidad bajo concepto de subsidios lo que implica que no haya NINGUNA ESCUELA PUBLICA DE CALIDAD GRATUITA EN CHILE.

- 2.2/ No hay una regulación directa de la oferta privada sino un control de la calidad de la educación del establecimiento. Es decir que no hay un único programa educativo sino varios y en los municipios con bajos recursos se encuentran los que tienen los programas más débiles.
- 2.3/ El control de la calidad que es un lado positivo de la educación chilena revela una fragmentación y una desigualdad social así como una distinción entre la escuela Pública (mala) y la Privada (Cara pero de calidad) que se refleja en la discriminación de los candidatos proviniendo de algunas escuelas públicas al momento de encontrar un empleo.

3/ Administración de las escuelas:

Se mantiene el sistema de sostenedores municipales y privados.

Consecuencias:

3.1/No hay planificación de los recursos que se concentran muchas veces donde menos se necesitan, es decir que en los barrios con recursos altos, la oferta educativa es rica cuando en los barrios de bajo recursos se encuentra una oferta nula o muy pobre.

La falta de planificación genera una segmentación social de la educación.

3.2/ La educación siendo un negocio lucrativo subvencionado por el Estado, está sometida a las irregularidades y a las derivas de cualquier mercado lucrativo a saber la corrupción, el monopolio, la estafa...

4/Sistema de Financiamiento:

Se entrega la subvención al establecimiento por estudiante:

Consecuencias:

- 4.1/ La subvención incita las escuelas a competir entre ellas para captar un máximo de alumnos lo que deriva en casos de fraudes e de corrupciones. La subvención incita al desarrollo de un marketing para atraer a los alumnos sin ningún propósito educativo.
- 4.2/ Se deja el financiamiento compartido, es decir que se da la posibilidad a los establecimientos de cobrar a los padres una cuota adicional a la subvención estatal lo que

genera una fragmentación social ya que los que pueden pagar son los que pueden educarse en las privadas más caras con mayor fama.

5/ Sistema de medición de la calidad :

El sistema de medición de la calidad (SIMCE) mide solo contenidos básicos para el mercado laboral. Es incluyente no excluyente ni exhaustivo.

Consecuencias:

- 5.1/ El sistema de medición orienta los establecimientos a resultados básicos para el mercado laboral y no para la educación en general. Se genera programas útiles para crear empleados pero no necesariamente para educar a la población en general.
- 5.2/ Ya que no es exhaustivo el control, se crea una fragmentación de la calidad de la educación que se deriva en segmentación social a través del mecanismo de oferta y demanda mayor en los barrios de alto recursos así como de una atención mínima en las escuelas públicas contra una exacerbación de la calidad en las privadas.

2) NIVEL DE DEMOCRACIA DEL SISTEMA

El 10 de marzo de 1990, horas antes del término oficial de la dictatura militar se promulga la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza) que consagra:

- 1. La educación como mercancía.
- 2. Posibilidad de lucro de los sostenedores privados funcionando a base de subvenciones estatales
- 3. La regularización de la Educación Superior (Titulo III de la LOCE) consagra su privatización
- 4. No se regula los actores de la comunidad educativa dejando los consejos escolares consultivos y la libertad al sostenedor privado de tomar toda clase de decisión.
- 5. Se deja la posibilidad a los sostenedores de seleccionar los estudiantes sin ningún criterio objetivo lo que genera distintas formas de discriminación.

En Marzo de 1990, asume el primer gobierno de la Concertación, y el diagnostico realizado sostiene lo siguiente:

- 1. La descentralización educacional provoco una privatización del sistema entero lo que significa que de 13%, el sector particular subvencionado pasó a ser un 33% en el año 1990.
- 2. Los docentes se convirtieron en trabajadores sujetos a la legislación laboral del sector privado lo que provoca inestabilidad y subordinación que afecta la calidad de la enseñanza.
- 3. Se desarticularon algunas carreras de las ciencias humanas como la carrera de filosofía por ejemplo.

La concertación implementa las políticas siguientes para luchar contra esos problemas:

1. <u>Implementación de programas orientados al mejoramiento de la calidad en escuelas básicas y liceos:</u>

- a. Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en Escuelas Básicas de Zonas de Pobreza
- b. Programa MECE (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación.) iniciado en 1992, que desarrolla para la educación prebásica, básica y media
- c. Programa de Modernización de la Educación Media Técnico Profesional.

2. Programas para alcanzar mayor equidad en las oportunidades educacionales:

- a. Marcos curriculares. Definición de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos, a partir de los cuales las propias escuelas debían definir su currículum. Proyecto Montegrande – para el cambio curricular de Liceos- y el Proyecto Enlaces, destinado a incorporar la informática como medio educativo en todas las escuelas y liceos del país.
- b. Beneficios para los docentes.
- c. Plan de los 900 escuelas- focalizado en el mejoramiento de las escuelas⁴ ubicadas en sectores de extrema pobreza
- d. Programa de asistencialidad estudiantil.

⁴ El Programa de las 900 Escuelas incorporó inicialmente a 968 establecimientos de educación básica, que luego se extendieron a 1.400. En sus líneas centrales, considera mejoramientos de infraestructura, perfeccionamiento docente, atención especial a alumnos con atraso pedagógico, provisión de textos escolares, bibliotecas de aula, material didáctico y alimentación escolar.

3. Reformas institucionales para mejorar la gestión al interior del sistema :

- a. Normas destinadas a favorecer la participación de los diversos sectores sociales en los asuntos educativos, con el objeto de enfrentar conjuntamente las deficiencias en la gestión de los establecimientos educacionales, tales como:
 - Reforma a la Ley de Subvenciones Educacionales
 - Estatuto de los Profesionales de la Educación.
 - Consejos Provinciales de Educación
 - Participación de padres, apoderados y estudiantes en las unidades educativas.

A modo de resumen, podemos decir que las políticas de descentralización dejaron un régimen de administración municipal de los establecimientos pero introdujo normas constitucionales y legales para democratizar los municipios a través la creación de elecciones de los alcaldes y de organismos de participación del ciudadano.

Estallo entre abril y junio 2006, la revolución Pingüina que reúne más de 600.000 escolares haciendo de este movimiento la mayor protesta estudiante de toda la historia de CHILE.

En respuesta a la revolución Pingüina, el Estado elabora y aprueba la LGE el 17 de agosto de 2009 que permite una mayor implicación de los estudiantes y de los profesores a través de la creación de Objetivos Generales de Aprendizaje así como de un Banco de Planes y Programas Complementarios.

El rector de la Universidad de Chile esta electo por los docentes y académicos ejerciendo en la universidad. No obstante, el rector de la Universidad de Chile, en carta a La Tercera con fecha 30 de abril de 2011, insiste en que las universidades privadas estarían realizando un "oscuro lobby" para obtener del Estado recursos públicos, sin que éstos tengan fiscalización de la Contraloría.

Los actores directos mayoritariamente privados con fines de lucro implican una fuerza de lobby que pone en jaque la democratización del sistema educativo ya que se queda vulnerable a los intereses de los rendimientos corporativos.

3) **FINANCIAMIENTO**

El papel del MINEDUC en 1990 se reducía a:

- 1. financiar vía subvención por asistencia de alumnos
- 2. controlar requisitos de obtención de la subvención
- 3. instalar un sistema nacional de medición de la validad en la educación : SIMCE
- 4. orientar y supervisar los aspectos técnico pedagógicos

A través del financiamiento compartido en 1993, se fortalece el sector privado dándole la oportunidad de cobrar a la familia lo que genera directamente una selección de los alumnos y hace que en 1993, 90% de la matricula total es gratuita mientras que en 2008, es solamente 60% que sigue siendo gratuita.

No obstante la brecha entre municipios ricos y pobres se amplio manteniendo la inequidad en la base misma del sistema de financiamiento de la educación.

Chile sigue siendo el único país en el mundo que financia de la misma manera la educación pública y la privada subvencionada. Los establecimientos chilenos compiten para captar el máximo de matriculas de estudiantes que les proporcionaran recibir por parte del Estado un máximo de subvenciones. Esta subvención no tiene restricción en el uso de su dinero.

Las universidades del Estado deben autofinanciarse en un orden de alrededor de 80%.

Las consecuencias son:

1/ Financiamiento compartido: Segmentación social de la oferta educativa

2/ Competencia entre Colegios: Los privados privilegian un sector con mayor poder educativo

3/ Mismas condiciones de subvención entre privado y público: El privado se ve favorecido y aventaja a la clase social con mayores recursos

<u>4/ El favoritismo de la educación privada</u> debilita la legitimidad y la calidad de la educación publica así como la democratización del sistema entero.

En 2008, se estimaba un gasto total de la educación en Chile alrededor del 3.8% del PIB cuando el UNESCO recomienda el 7% y que la mitad de este gasto se destina a la educación subvencionada.

La CORFO (Organismo del Estado Chileno) que fomenta sectores de desarrollo presta dinero a sociedades que lo inviertan en la educación inventando una nueva forma de subsidio que se destina al más lucrativo. (Bonus al mas lucrativo?)

El sistema de financiamiento de la educación chilena es el corazón del problema educativo en Chile ya que a través sus dos principales características a saber el lucro y la igualdad de tratamiento al nivel de las subvenciones para los actores Públicos y privados, este financiamiento es responsable de la creación de una brecha social en la cual se prohíbe el igual acceso a una educación de calidad.

4) ACCESO A LA EDUCACIÓN

A los fines de los 80, el sistema de compone de 70% de matricula municipal y 30% de matricula privada y ya se nota graves problemas de calidad y equidad.

La revolución Pingüina entre abril y junio 2006 estallo en los liceos Públicos con el lema principal de que las oportunidades de los jóvenes estaban limitadas porque el Estado no aseguraba el acceso equitativo a una educación de calidad.

Según Gerter y Ramos (2008), "Una característica consustancial a la libertad de enseñanza, consagrada por ley y regulada por el mercado, es la profundización de las brechas, la desigualdad de oportunidades consecuente y la legitimación de la segregación como parte del sistema, que tiene al consumo como única forma de ejercer la ciudadanía"

Se puede citar dentro de las demandas la derogación de la LOCE.

En Abril 2007, se negocio un proyecto de ley que obligaba las sociedades administrando colegios a transformarse en corporaciones privadas sin fines de lucro.

No obstante en Noviembre 2007, los partidos políticos del parlamento negociaron una salida a puertas cerradas manteniendo el lucro en la educación.

En Abril 2008, renació el movimiento estudiantil al cual se agrego el Colegio de Profesores para enfrentar una financiación de la educación permitiendo el lucro y a través de este concepto de mercado un acceso inequitativo a la educación.

Sin embargo, el 17 de agosto de 2009, se aprobó la LGE (Ley General de Educación) que democratizo más los organismos educativos a través un mayor involucramiento de los estudiantes y de los profesores pero que no cambia ni la constitución de 1980 ni el concepto de lucro en la financiación.

A pesar de la garantía de un acceso gratuito y de un financiamiento fiscal para el primer y segundo nivel de transición (Pre Kinder y Kinder), la LGE no logra el viraje esperado y calma algunas tensiones pero no sana en profundidad las disfunciones del acceso a la educación que remiten en la desigualdad de un sistema lucrativo.

Según los últimos datos del MINEDUC, 51% de los escolares de Chile esta inscrito en un colegio subvencionado contra 40,4% en uno municipal, la inversa de la situación 10 años atrás.

Evolución del sistema

Desde 2001 que los establecimientos subvencionados han tenido un alza constante en el número de alumnos.

Año	Municipal	Subvencionado Particular
2001	53,1	36,6 8,8
2002	52,1	37,8 8,5
2003	50,8	39,7 8,0
2004	49,3	41,5 7,7
2005	48,4	43,2 6,9
2006	46,6	45,1 6,9
2007	45,0	46,6 7,0
2008	43,3	48,1 7,1
2009*	41,6	49,0 7,0
2010*	40,4	51,0 7,0
*Estimació	in .	Fuente: Ministerio de Educación / Infografía: La Tercera

Fuente: La Tercera del 6 de febrero de 2010

Más allá de la "crisis de la educación publica" señalada por el encargado de Educación de la Asociación de Municipalidades, Pablo Zalaquett, se trata de una migración hacia colegios con mejor calidad educativa según el presidente del Conacep (Corporación de Colegios Particulares), Rodrigo Bosh que lo considera como "una muy buena noticia".

La realidad Chilena es una educación a dos velocidades que se agudiza cada año más y que se refleja en el ranking establecido por la Tercera en Junio 2008 en base a los resultados sobre los últimos 10 años en las pruebas nacionales de lectura y de matemáticas. Ranking en el cual aparecen sobre los 100 mejores colegios, solamente 3 municipales, 5 subvencionados y los 92 restantes pagados...

Si bien según articulo de la nación del 11 de febrero de 2011, Chile lidera el acceso a la educación superior en Latinoamérica con 45% en relación con 32% promedio en Latinoamérica y contra 87% en Europa, 67% en Asia y 62% en EE.UU, es a costo de un nombre numeroso de marginales creados en una educación de segunda zona.

Cuadro 2.

Matrícula escolar por categorías administrativas 1982-2002

Año	Matrícula	% matrícula	% matrícula	% matrícula	% matrícula
	total	en Escuelas	en Escuelas	en Escuelas	en
	Sistema	Municipales	Privadas	Privadas	
	escolar	(*)	Subvencion	Pagadas	Corporacio
			adas		nes
1982	2.682.142	75.3%	19.6%	5.1%	
1984	2.710.369	68.2%	26.3%	5.5%	
1986	2.757.894	63.1%	30.8%	6.1%	
1988	2.771.932	59.6%	31.4%	7.0%	1.9%
1990	2.742.743	58,4%	32,3%	7,2%	2,1%
1992	2.741.616	58,1%	32,2%	7,7%	1,9%
1994	2.782.998	57,8%	32,3%	8,2%	1,8%
1996	2.982.023	56,5%	33,0%	8,7%	1,8%
1998	3.067.709	55,7%	34,1%	8,5%	1,6%
2000	3.231.148	54,2%	35,9%	8,2%	1,7%
2002	3.302.394	52.3%	38.1%	7.8%	1.7%

Fuente: Ministerio de Educación, *Compendio de Información Estadística Educacional*, 2003. No se incluye matrícula de Educación Parvularia. *Escuelas Privadas Pagadas*, 1.031 colegios (2001), que no reciben subsidio del estado y operan únicamente a través del cobro a los padres.

5) EFICIENCIA Y EFICACIA

Con la LGE, el Estado ha creado un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que actúa a través de cuatro instituciones:

- a. <u>Ministerio de Educación:</u> Propone las bases curriculares, programas de estudio y estándares de calidad, y da apoyo a los establecimientos para su cumplimiento.
- b. <u>Consejo Nacional de Educación:</u> Nueva institución creada por la LGE. Aprueba las bases, planes y estándares de calidad concebidos por el Ministerio. Lo componen académicos destacados, docentes, representantes de las universidades y profesionales de la educación designados por el Presidente de la República.

- c. **Agencia de Calidad de la Educación:** También es una nueva institución. Evalúa e informa sobre la calidad de los establecimientos educacionales.
- d. <u>Superintendencia de Educación:</u> Nueva institución que fiscalizará que los establecimientos educacionales cumplan con las normas educacionales y las cuentas públicas, cuando corresponda

Un informe de la OCDE de 2004 sobre la educación en Chile nota que "basarse en mecanismos de mercado (competencia entre escuelas y pago de incentivos a los docentes) para producir en el futuro una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional no es una estrategia de alto rendimiento".

El sistema tiene un error operacional fundamental que se origina en su propia naturaleza, la de no permitir al Ministerio de Educación la capacidad de intervenir directamente para imponer medidas garantizando la calidad de la enseñanza.

La LGE pone en pie un sistema de auditoria que da mayor poder de control sobre los establecimientos educativos pero que nos resuelve el fondo del problema.

Se enfrentan dos paradigmas, uno que sostiene que el libre mercado educativo permitirá alcanzar una eficiencia máxima por efecto de competencia y al mismo tiempo, otro paradigma que sustenta la noción de un Estado que debe otorgar a todos una buena educación a través de una intervención decisiva.

Según la OCDE,... "Resultando de este conflicto ideológico, reformas educativas con un débil nexo con la práctica escolar y con el sistema de formación inicial docente" ⁵

La existencia de audición de calidad permite mejorar el nivel educativo para una parte solamente de la población y al final el sistema entero es discriminatorio y funciona como filtro social.

La pregunta esencial es y sigue siendo: Cuantos pobres estamos creando para cada persona que se hace rica? Cuantos alumnos de segunda zona con bajos estudios estamos fomentando para sacar unos cuantos con buena educación? O sea que este mecanismo de creación de educación de calidad no es eficiente ya que llega a generar marginales donde no existían antes y a debilitar la educación publica.

Fuente Unicef Chile con el MINEDUC:

⁵ OCDE; CHILE, 2004, p. 321

Educación Preescolar, Tasa de Asistencia Bruta por Quintil de Ingreso Autónomo Per Cápita del Hogar

Chile 1990 - 2006

QUINTIL	1990	1996	2003	2006
Total	22,2	32,5	37,4	46
I	17,8	23,9	32,4	41,2
II	18,6	30,1	35,7	42,1
III	22,1	31,9	37,8	48,8
IV	28,9	40,4	37,9	50,7
V	35,1	52,9	54,2	56,7

Educación Básica, Tasa de Asistencia Bruta por Quintil de Ingreso Autónomo Per Cápita del Hogar Chile 1990 - 2006

QUINTIL	1990	1996	2003	2006
Total	90,4	91,2	93,6	92,4
1	89,9	90,3	93,1	91,6
II	90,7	90,7	93,8	93,0
III	90,5	92,2	94,1	92,3
IV	90,4	92,4	94,6	92,8
٧	90,9	92,1	92,2	93,2

Educación Media, Tasa de Asistencia Bruta Por Quintil de Ingreso Autónomo Per Cápita del Hogar Chile 1990 - 2006

QUINTIL	1990	1996	2003	2006
Total	60,3	62,1	70,5	71,6
1	50,9	47,1	61,6	63,1
II	55,9	57,0	68,5	70,8
III	61,3	67,8	73,4	74,5
IV	69,3	76,5	79,1	77,9
V	77,8	78,7	81,8	82,0

PROMEDIOS NACIONALES POR DEPENDENCIA										
	LENGUA C	LENGUA CASTELLANA I			MATEMA	MATEMATICA				
TIPO DE COLEGIO	1996	1999	2002	2005	2007	1996	1999	2002	2005	2007
Municipal	241	238	239	243	241	239	239	235	235	231
Part.Subvencionado	257	258	259	263	261	253	256	254	255	254
Particular Pagado	296	298	300	300	299	292	298	298	297	298
Total Nacional	251	250	251	255	254	248	250	247	248	246

SIMCE: Sistema de Medición de Calidad de la Educación. La escala de puntajes es relativa y no absoluta. No existen valores mínimos o máximos establecidos de antemano y cuando se usa la escala por primera vez, los cálculos se inician asignando un puntaje arbitrario al resultado promedio de todos los alumnos que dieron la prueba. El valor asignado a este resultado promedio fue de 250 puntos. De esta manera, los puntajes superiores a 250 reflejan aprendizajes superiores al promedio y los menores a 250, aprendizaje inferiores al promedio.

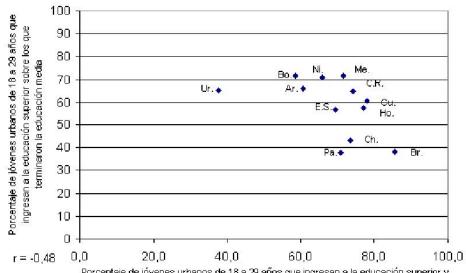
FUENTE: Ministerio de Educación. Resultados Nacionales. SIMCE. 2007.

Porcentaje de jóvenes urbanos entre 15 y 24 años que llegan a la Es en algunos países de América Latina y en estudios PISA-L de Australia y Canadá

Argentina	Chile	Costa Rica	México	Panamá	Brasil	Australia LSAY 1998	Canadá yits 1999	Uruguay
16.6	19.2	13.8	17.2	20.2	6.4	45.0	62.0	14.6

Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones indicadas. Australia: Thomson, 2005: table 13, p.29; Canadá: Shaienks *et al* 2006: 13. América Latina: Panorama Social 2007: cuadro 30. Los países de AL se ubican en el nivel alto de Desarrollo Humano, entre el número 38 al 70.

Gráfico 4. Relación entre el ingreso a la educación superior y el nivel socioeconómico de los que acceden. Países de la región. Año 2000



Porcentaje de jóvenes urbanos de 18 a 29 años que ingresan a la educación superior y pertenecen al 40% de los hogares con mayores ingresos per cápita

Cuadro 1. Logros educativos 1970-1990

Año	Matrícula o	Matrícula escolar total		Cobertura		Porcentaje Población Alfabeta
	Básica	Media	Básica	Media		
1970	2,200,160	306,064	93.3	49.7	4.3	89.0
1982	2,116,397	565,745	95.2	65.0	7.7	91.1
1990	2,022,924	719,819	91.3	77.0	8.6	94.6

6) REFLEXIONES FINALES

Hasta 2006, la búsqueda de una mayor equidad en la educación se había traducido por una inversión mayor en recursos de este sector y los resultados de esta política de discriminación positiva muestran mejoramiento en el aprendizaje de las escuelas y liceos subvencionados a través el puntaje obtenido por estos segmentos en la pruebas SIMCE.

No obstante, en las mismas pruebas se traducen y se leen la brecha entre los establecimientos y la segmentación social que pone al Estado como principal incapaz de dar un acceso equitativo a una educación de calidad.

Hoy la LGE de Agosto 2009 va cumpliendo dos años y la situación de la educación en Chile se puede resumir a⁶:

Educación Pública: 40,4% matrícula total

- Sector particular subvencionado: 51%
- Educación pública sólo para pobres
- Sistema educativo segmentado por clase social
- Restricción del carácter integral de la educación, se tiende a enseñar lo que se evalúa

⁶Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación **Observaciones**: Corresponde a los alumnos matriculados al 30 de abril de 2009, según informes de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación. No incluye establecimientos de educación parvularia dependientes de JUNJI e INTEGRA.

Es muy pronto para analizar los efectos o no que tendrá la LGE en la educación Chilena pero sin cambiar totalmente el rol del Estado, ni el método de Administración o de Financiamiento de un sistema de mercado que claramente no satisface la población, parece muy difícil cambiar realmente la situación que tiene como mayor consecuencia un empobrecimiento de la educación y una segmentación social.

Como el gremio concluyo en el Congreso de 1984, declarando al magisterio " Estamos por un sistema educacional democrático, gratuito, integrador, un sistema nacional, donde todos tengan igualdad de oportunidades de acceder a la cultura y al saber. Postulamos la necesidad de considerar la Educación como un Derecho humano esencial, respetando en los hechos este principio".

7) ANEXOS

Cristian Cox : "LAS POLITICAS EDUCACIONALES DE CHILE EN LAS ULTIMAS DOS DECADAS DEL SIGLO XX"

Sinopsis de Políticas de Mejoramiento y Reforma Educacional en los años 90

	AÑO	CONDICIONES POLÍTICAS, FINANCIERAS Y LABORALES	PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO Y RENOVACIÓN PEDAGÓGICA	REFORMA DEL CURRICULULM Y LA JORNADA ESCOLAR
Presidencia de P. Aylwin (1990-1994)	1990	Cambio de paradigma de política educacional: estado responsable y promotor; educ. de calidad y competitividad país; equidad como discriminación positiva.	Programa de las 900 escuelas	
Aylw		Presupuesto: US\$ 940.3 millones		
a de P.	1991	Estatuto Docente (№1) Presupuesto: US\$ 1.035.5 millones		
sidenci	1992	Presupuesto: US\$1.176,4 millones	Programa MECE-Básica (1992 – 1997)	
Pre		Financiamiento Compartido Incentivos tributarios		
	1993	a donaciones para educación.		
		Presupuesto: US\$1.328.5 millones		
	1994	Presupuesto: US\$1.461,3 millones		

994-2000)	1995	Construcción de consensos; Comisión Nacional de Modernización de la Educación; Acuerdo de Agenda Educativa por Partidos Políticos. Estatuto Docente (N°2) más flexible; Incentivos colectivos al desempeño (SNED). Presupuesto US\$1.620,2 millones	Programa MECE-Media	
agle (1	1996	Presupuesto US\$ 1.840,6 millones	Pasantías y Diplomados de profesores en el Extranjero	Nuevo Currículum (Educación Básica)
Presidencia .Frei R.Tagle (1994-2000)	1997	Presupuesto US\$ 2.017,8 millones	Proyecto Montegrande. Masificación Enlaces. Fortalecimiento Docente: Programa Formación Inicial; Capacitación Reforma Curricular.	Ley de Jornada Escolar Completa Consulta Nacional sobre nuevo currículum de Ed.Media.
Pres	1998	Presupuesto: US\$ 2.214,7 millones		Nuevo Currículum (Educación Media)
	1999	Presupuesto: US\$ 2.412,3 millones		
	2000	Presupuesto: US\$ 2.617,8 millones		

Lagos (2000-2006)	2000	Acuerdo Ministerio Gremio Docente: Incentivos al desempeño individual Red Maestros de Maestros. Evaluación desempeño individual.	Estrategia focalizada para aumentar retención en Educ. Media (Liceo para todos).	i Nuevo Curriculum II
os (2	2001	Presupuesto: US\$ 2.788,8 millones		
	2002	Presupuesto: US\$ 3.017,7 millones	Implementación de evaluación individual de profesores	Campaña Lectura-Escritura y Matemática
Presidencia R.	2003		(Asignación Excelencia Docente) Reforma de la Constitución: Extensión Obligatoriedad Educación a 12 años.	Nuevos Programas de Estudio

Presupuestos en Millones de dólares del año 2001.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO

1. Organización Institucional. 1.1. Generalidades. 1.2. Educación primaria y secundaria. 1.2.1. Enseñanza pública. La reforma rama. 1.2.2. Enseñanza privada. 1.3. Educación universitaria. 1.3.1. La universidad de la república 1.3.2. La educación universitaria privada. 1.4. Innovaciones introducidas por la ley de educación (2008). 2. Nivel de democracia del sistema. 2.1. Udelar y universidades privadas. 2.2. Anep 3. Financiamiento. 4. Acceso a la educación. 4.1. Evolución del acceso en los niveles de educación inicial, primaria y media. 4.2. Evolución del acceso en la educación universitaria. 4.3. Otros avances. El plan ceibal. 5. Eficiencia y eficacia. Políticas de calidad en el sistema educativo uruguayo

1. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. EL SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO. GENERALIDADES

En Uruguay hoy existen 3 normas básicas que regulan la Educación:

- La Constitución: en su Capítulo II Sección XI, regula los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
- La Ley orgánica de la Universidad de 1958
- La Nueva Ley de Educación de diciembre del año 2008 que Deroga la Ley 15739 de 1985 que regulaba el funcionamiento de la Administración Nacional de Educación Pública – ANEP.

El Sistema Educativo Público uruguayo se encuentra integrado por dos organismos autónomos y descentralizados, la Universidad de la República (UDELAR) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y por el Ministerio de Educación y Cultura.

En el cuadro que figura a continuación mostramos un resumen del Sistema Educativo Uruguayo en el que se incluye la estructura institucional, los niveles y los años de educación discriminando la básica obligatoria y la no obligatoria⁷:

_

⁷ Fuente del cuadro: Pagina web de la ANEP (http://www.anep.edu.uy/anepweb/servlet/main003?17)

NIVEL	INSTITUCIÓN	CICLO O GRADO	DURACIÓN EN AÑOS
Inicial	CEIP	Inicial	
Primaria		Primaria	1° 2° 3° 4° 5° 6°
Medio	CES/CETP	Ciclo Básico	1° 2° 3°
	CES	Bachillerato Diversifica	do 1° 2° 3°
	CETP	Bachillerato Tecnológio	o 1° 2° 3°
		Formación Profesional 8 (post Primaria + de 15	
		Técnico en Nivel Medio	
		Formación Profesional Su	perior
Terciario	CETP	Técnico Nivel Medio y Superior	
	DFPD	Formación de Maestros Profesores	у
	Universidad	Carreras de Grado (3 a 6 años)	
Niveles		ANEP Edu	cación obligatoria Educación no obligatoria Previos

En este trabajo nos centraremos en el estudio genérico de la enseñanza de nivel inicial, primaria, medio y terciario universitario, dejando de lado el análisis de la enseñanza no formal y el nivel terciario no universitario.

Entendemos que el conocimiento del **proceso histórico de formación del sistema educativo uruguayo es determinante** para lograr una real comprensión de su actual funcionamiento, aunque efectuar un relevamiento histórico exhaustivo de la evolución de enseñanza primaria, secundaria y de la Universidad de la República excede los objetivos de este trabajo, por lo que intentaremos referirnos a las cuestiones históricas más relevantes.

1.3. EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

1.3.1. Enseñanza pública. La Reforma Rama⁸

El sistema educativo Uruguayo cuenta con una matriz tradicional basada en la idea de que el Estado debe encargarse de la educación en todos sus aspectos (no solo impulsándolo o coordinándolo, sino brindando el servicio por si mismo). De acuerdo a esta matriz tradicional, en Uruguay no han sido aceptadas soluciones como: el subsidio a la enseñanza privada, cobro de matrícula, los exámenes de admisión generalizados y cualquier solución que aborde el tema de la

⁸ Para la elaboración de este punto se extractó del siguiente trabajo: Lanzaro, Jorge, "La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una reforma heterodoxa", Serie Políticas Sociales – CEPAL, 2004.

educación como un bien de mercado. El dinero que el Estado invierte en educación se utiliza para brindar el servicio directamente y de forma fuertemente centralizada a través de la infraestructura creada a tales efectos.

La "Reforma Rama" de los años 90, aunque se planeó y ejecutó en el auge del liberalismo, no modificó esta visión sino que más bien la mantuvo y profundizó. Fué liderada por el Presidente del CODICEN (órgano jerarca de la ANEP) Prof. José Rama⁹, un técnico ampliamente reconocido en la época.

Metas principales de la reforma:

- universalizar la educación inicial (4 y 5 años) mediante el aumento de la oferta pública;
- extender la educación primaria o básica de tiempo completo en los contextos más carenciados;
- reformular el currículum de Educación Media, incrementando la carga horaria;
- extender la formación de profesores en el interior del país, buscando así mejorar la calidad de enseñanza media y abrir espacios de educación terciaria para jóvenes de bajos recursos.

Líneas de acción:

- expansión de la cobertura en educación inicial (4 y 5 años);
- extensión del número de Escuelas Públicas de Tiempo Completo (ETC);
- reforma del currículum del ciclo básico o primer ciclo de educación media (7° al 9° grado);
- ampliación de la educación post-escolar en el medio rural;
- aplicación de nuevas modalidades de enseñanza tecnológica y profesional;
- creación de seis Centros Regionales de Profesores (CERP), extendiendo la oferta de formación docente en el interior del país;
- inversión en bibliotecas, materiales didácticos, equipamiento informático e infraestructura;
- desarrollo de diversos programas de capacitación docente;
- incorporación de pruebas estandarizadas de aprendizaje;
- introducción de algunas figuras novedosas dentro de la estructura burocrática del sistema (entre otras, las Gerencias Generales del CODICEN y las Inspecciones Regionales de Educación Secundaria)

Ejecución

Para instrumentar la reforma se crearon estructuras paralelas a la burocracia tradicional. Estas nuevas estructuras fueron creadas en el marco de lo que se denomina **"estrategia de by pass"**, con la intención de implementar la reforma sorteando todas las resistencias y demoras que ofrecía la burocracia tradicional. (por ejemplo se reforzaron tres Programas con financiamiento del BID y del Banco Mundial: MECAEP, UTU/BID y FAS/ANEP, se creó una nueva oficina, paralela a la estructura de la burocracia regular: Programa MESyFOD, se inauguraron los CERP regionales y se instituyó la Secretaría y el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente).

⁹ El Prof. José Rama fue Ministro de Educación de la época. Especialista de CEPAL Uruguay, autor del informe para la CEPAL sobre la situación de la Educación en Uruguay a principios de los años 90.

Esta estrategia de ejecución le costó a la reforma la oposición y resistencia de varios sectores partidarios y gremios docentes (celosos del respeto a la carrera docente, tanto en su forma de ingreso como en su remuneración, y a la formación docente tradicional del "Instituto de Profesores Artigas" -IPA). Lo que revela las dificultades que ocasiona esta estrategia comparada con otras con mayor carácter participativo.

Otra característica en la etapa de ejecución de la reforma es la tendencia a centralizar la toma de decisiones en el CODICEN, en detrimento de los cuerpos regulares de decisión: los consejos directivos de cada rama de la enseñanza. Este hecho alentó las fricciones con los gremios de maestros y profesores aumentando el **déficit institucional**.

Rasgos en común con las otras reformas de A.L.

Las políticas educativas que se llevaron a cabo en América Latina varios rasgos comunes.

- la apuesta a la mejora de la calidad y el fortalecimiento de la equidad como objetivos generales;
- la participación de los técnicos en su diseño;
- la conformación de programas externos a la burocracia para implementar los cambios;
- la introducción de mediciones estándar de desempeño.

El rasgo distintivo de la reforma uruguaya constituyó, sin lugar a dudas, el hecho de que en ningún momento abrió espacios a la participación del sector privado o de las lógicas del mercado en la prestación de servicios educativos

Efectos primarios:

- aumento del gasto público en Educación;
- expansión de la oferta educativa pública, a través del avance del sistema ANEP en la prestación directa de servicios;
- aumento de la matrícula en la educación pública.

Finalmente podemos agregar que pese a que esta fue una reforma negociada entre los dirigentes de los diferentes partidos políticos (y fue aceptada por los partidos de izquierda pues no era de perfil neoliberal), no tuvo participación de los principales actores del ámbito educativo, por eso ellos la sintieron ajena y se resistieron a ella. Por esto se la catalogó de reforma tecnócrata.

1.3.2. Enseñanza Privada.

La Educación privada en los niveles de primaria y secundaria se encuentra regulada y controlada por la Administración Nacional de Educación Pública. Serán los órganos colegiados de la ANEP los encargados de otorgar la habilitación o la autorización para su funcionamiento así como controlar los contenidos de planes de estudio y el funcionamiento de cada institución educativa privada.

¹⁰ Existen diferencias importantes entre instituciones educativas autorizadas y habilitadas, la más trascendente es el hecho de que la habilitación implica además de la autorización para funcionar un importante control sobre planes de estudio y funcionamiento en general.

La enseñanza privada, no recibe ningún subsidio de parte del Estado, aunque se beneficia de la exoneración de impuestos nacionales y municipales dispuesta por el Artículo 69 de la Constitución Nacional.

Reclamos de las instituciones privadas:

- La injusta distribución de los subsidios estatales a las instituciones de enseñanza. Dichos subsidios financian el 100% del costo de la enseñanza pública.
- La libertad de enseñanza: reclaman mayor autonomía, afirman que la intervención del Estado uruguayo en la regulación de la educación privada desborda los límites fijados por el artículo 68 de la Constitución, dado que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), actuando como juez y parte, regula a sus competidores privados en lo referido a planes de estudio, programas de cada materia, requisitos para los docentes, etc.
- La falta de un órgano regulador independiente. El sistema educativo debe de tener roles diferenciados de rectoría y ejecución, de forma tal que logre promover la mejora de la calidad. La función rectora y reguladora debería ser asumida por las autoridades del gobierno de la educación (Ministerio de Educación y Cultura).

Históricamente la Iglesia Católica ha cumplido un papel muy importante en el sector de la educación pues desde hace más de cien años ha venido administrando diferentes instituciones de enseñanza privada. En ocasión del Congreso Educativo realizado como etapa previa a la construcción del proyecto ley que concluyó con la sanción de la Ley de Educación de 2008 la AUDEC (Asociación Uruguaya de Educación Católica) presentó un documento con estos reclamos, aunque no obtuvo grandes resultados ni tuvo eco en el debate¹¹.

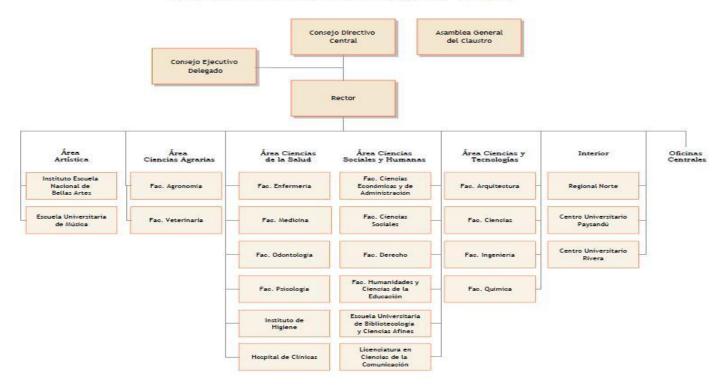
1.4. EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

1.4.1. La Universidad de la República

Actualmente las autoridades de la UDELAR son, a nivel central: el Consejo Directivo Central (CDC), Asamblea General del Claustro (AGC) y el Rector y, dentro de cada Servicio o Facultad: el Consejo, el Claustro y el Decano. Son elegidas por los tres órdenes (docentes, egresados y estudiantes), estos tres órdenes eligen a sus representes dentro del CDC y la AGC y ésta última elige al Rector. Este mismo sistema de órganos y modalidad de elección se reproduce a su vez dentro de cada Servicio o Facultad (Consejo, Claustro y Decano). Estos órganos cuentan con "la más amplia autonomía" para resolver cualquier asunto referente a su actividad (art.5 de la Ley Orgánica).

El texto del pronunciamiento de la AUDEP se encuentra disponible en la web: http://www.audec.edu.uy/ampliar.aspx?idNoticia=1A0A055B4DA87339

Organigrama de la Universidad de la República - Uruguay



Fuente del cuadro: Página web de la UDELAR¹²

1.4.2. La Educación Universitaria Privada

El Decreto 308/995 que aún regula el funcionamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada crea, en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, el *Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada* con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes de autorización para funcionar o de reconocimiento de nivel académico, órgano conformado con tres representantes nombrados por la UDELAR, dos por el Poder Ejecutivo, uno por ANEP y dos más por las instituciones universitarias privadas autorizadas. Este decreto también prevé que en los estatutos de estas instituciones exista una organización mínima de asesoramiento y dirección aunque sus órganos no podrán tener las mismas potestades que los de la UDELAR.

Las instituciones universitarias privadas se encuentran sometidas a la autorización y control del MEC a través del Consejo Consultivo en todo lo referente a autorización para su funcionamiento, reconocimiento de su nivel académico, Planes de Estudio y sus modificaciones, nuevas carreras, denominación de sus títulos y reválida de materias. A su vez, cuando se trate de una autorización para funcionar como institución universitaria privada se requerirá opinión preceptiva de la Universidad de la República.

¹² Disponible en: http://www.universidad.edu.uy/renderResource/index/resourceId/987/siteId/1

Del análisis de la regulación del sistema educativo a nivel terciario surge de forma clara el fuerte centralismo que de hecho y de derecho ostenta la UDELAR (al igual que la ANEP en los niveles de primaria y secundaria).

En Uruguay no existieron universidades privadas hasta que se habilita formalmente a la Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL) en el año 1985 y hasta el año 1996 existieron únicamente estas dos Universidades.

En marzo de 2010 ingresaron a estudio del Parlamento dos Proyectos de ley que proponen la creación de una nueva Universidad Pública como forma de evitar el creciente centralismo de la UDELAR. Estos proyectos aún no han prosperado.

1.5. INNOVACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY DE EDUCACIÓN (2008)

La ley de educación del año 2008 fue impulsada de una manera novedosa, su creación se inicia mediante el llamado "Debate Nacional sobre la Educación" que incluyó la realización del Congreso Nacional de Educación en el año 2006 con la participación abierta de entidades públicas y privadas, organizaciones, personas y colectivos interesados en la temática educativa.

La idea era la creación de un sistema nacional de educación articulador de las diferentes ramas de la enseñanza y generador de proyectos.

En el año 2008 se sanciona la Ley 18.437, dentro sus aportes más destacables, se observa la ampliación de los años del ciclo obligatorio a catorce años (desde los 4 años en nivel inicial, siguiendo por primaria y finalmente incluyendo la educación media básica y superior) y la reinserción y continuidad educativa para validar los conocimientos y habilidades obtenidos por una persona fuera de la educación formal.

Los ejes principales de la reforma fueron: la creación de un sistema sustentado en la participación, un sistema coordinado, integrado y flexible, un sistema con educadores de nivel universitario y una educación de calidad.

La meta principal del proyecto fue lograr un **Sistema Nacional de Educación** definido en el art. 23 como "el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida".

Para lograr esto se incluyen organismos coordinadores de políticas educativas públicas y privadas. Estos organismos son: La Comisión Nacional de Educación (COMINE)¹³, el Congreso Nacional de Educación¹⁴, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa¹⁵

¹³ La COMINE es definida en el Art. 45, como "un ámbito nacional de deliberación" sobre las políticas educativas, lo que expresamente excluye tomar decisiones. Se le atribuyen cuatro cometidos: propiciar foros, integrar comisiones de asesoramiento, procurar la articulación con otras políticas públicas y "recibir y formular propuestas sobre lineamientos de políticas educativas".

En lo referente a la educación pública se mantiene la estructura institucional básica existente en la (ANEP y UdelaR) y sin vulnerar la autonomía de estos entes se crea el Sistema Nacional de Educación Pública integrado por la ANEP, la UdelaR y el MEC y coordinado por a Comisión Coordinadora de la Educación Pública. Como novedad se crean como órganos desconcentrados dentro de la ANEP el Instituto Universitario de Educación y los Institutos de Educación **Terciaria** con la finalidad de mejorar la formación docente.

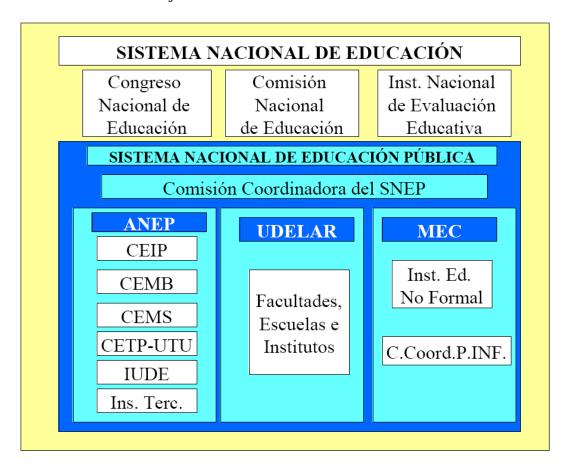


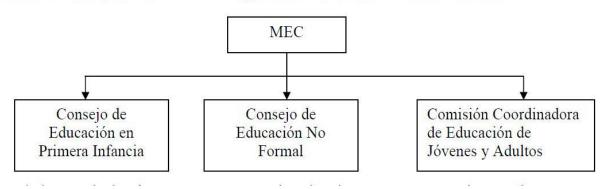
Diagrama del Sistema Nacional de Educación. Fuente: http://www.leyeducacion.mec.gub.uy/diagramas.html

¹⁴ El Congreso Nacional de Educación según el art. 46 "que tendrá una integración plural y amplia que refleje las distintas perspectivas de los involucrados en el Sistema Nacional de Educación". Dicho órgano constituirá el ámbito nacional de debate del Sistema Nacional de Educación y tendrá carácter asesor y consultivo en los temas de la aplicación de esta ley. Será convocado por la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública como mínimo en el primer año de cada período de gobierno" (art. 47).

¹⁵ El Instituto Nacional de Evaluación Educativa se crea como órgano desconcentrado del MEC. Tendrá como cometido evaluar la calidad de la educación nacional, a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa cada dos años realizará un Informe sobre el Estado de la Educación en el Uruguay,

Con respecto al papel del **Ministerio de Educación y Cultura** en nuestro país, a diferencia de otros países, hasta diciembre de 2008 éste no tenía poder de decisión o injerencia en la definición de políticas educativas públicas. La función más importante que ha desempeñado es la de otorgar la habilitación a Instituciones Universitarias Privadas (las habilitaciones de Enseñanza Primaria y Secundaria Privadas las otorgaba y sigue otorgando el Consejo Directivo Central de la ANEP). **La nueva ley de Educación coloca al Ministro de Educación y Cultura en una posición institucional que le permite una mayor injerencia en la actividad educativa**, mediante la creación de tres dependencias: el Instituto Nacional de Educación No Formal, Comisión Coordinadora de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (que opera en la órbita del Instituto de Ed. no Formal), Consejo Coordinador de Educación en la Primera Infancia. Estas dependencias tienen como cometidos básicos la coordinación con los otros órganos y la promoción de instancias educativas no incluidas en la educación formal a los efectos de lograr una mayor flexibilidad en todo el sistema.

Nuevas Dependencias del Ministerio de Educación y Cultura con cometidos específicos de actividad educativa, con carácter de órganos desconcentrados en la órbita del MEC.



Los detractores de esta reforma afirman que crea una serie de nuevos organismos con competencias que se superponen con los ya existentes, cuando los ya existentes (de origen constitucional) no pueden ser limitados, ni controlados, ni sometidos a la acción de ningún otro; y que los nuevos Organismos conspiran contra la libertad de educación, la laicidad y la autonomía arts. 202, 203 y 204 de la Constitución. Esto aún es centro de debate.

2. <u>NIVEL DE DEMOCRACIA DEL SISTEMA</u>

La educación pública uruguaya se basa en los siguientes **principios** (**de origen constitucional y legal**):

- principio de laicidad,
- principio de obligatoriedad,
- principio de gratuidad,
- principio de libertad de enseñanza (o de cátedra)
- principio de autonomía de la enseñanza (con respecto del Poder Ejecutivo)
- principio de cogobierno (en la estructura institucional deben existir órganos representativos de los diferentes actores).

2.1. UDELAR Y EDUCACIÓN UNIVERSITARIA PRIVADA

Si bien los conceptos de autonomía, gobierno y cogobierno son diferentes, históricamente se ha cumplido una suerte de asociación entre autonomía y forma de auto gobierno participativo en la UDELAR.

Las autoridades de la UDELAR: el Consejo Directivo Central (CDC), Asamblea General del Claustro (AGC) y el Rector, son elegidas por los estudiantes, docentes y egresados de acuerdo a la Ley Orgánica de al Universidad.

De acuerdo al Decreto 308/995 que regula el funcionamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada las Instituciones Privadas deben prever en sus estatutos la participación de docentes y universitarios en sus órganos de asesoramiento y dirección.

2.2. ANEP

Ha sido la aspiración de ANEP lograr el cogobierno y lo ha logrado en el 2008 con la ley de Educación. A partir del año 2010 los Consejeros de Primaria y Secundaria son elegidos por los docentes (2 de ellos) y negociados en el ámbito político entre la oposición y el gobierno (3 de ellos), los estudiantes de secundaria también van a votar representantes que tendrán voz pero no voto en los Consejos.

En Uruguay la Educación Pública se auto regula, es independiente, cogobernada y controla la educación privada. Se necesitan mayorías especiales en el senado para cambiar su estructura y cambiar la Constitución de la República para quitarles algún grado de autonomía. Es a partir del alto nivel de participación del sistema, consolidado por factores principalmente históricos, que surge la <u>relevancia de los actores</u>, no solamente de las autoridades de la enseñanza, del gobierno de turno o de los partidos políticos sino de los mismos docentes, estudiantes y la sociedad civil.

Con estos antecedentes y los ya expresados al tratar la organización institucional y antecedentes históricos podemos concluir que el nivel de democracia del sistema es muy alto.

3. FINANCIAMIENTO

El financiamiento de la educación en Uruguay se estructura según dos modalidades diferentes: la que corresponde a la enseñanza pública y de la enseñanza privada. Ambas se mueven por sendas diferentes dado que no existen mecanismos de ayuda o subvención de las autoridades educativas nacionales hacia la educación privada.

- Las principales vías de financiamiento en la Educación pública son mediante recursos presupuestales (rentas generales) y la de afectación de impuestos (principalmente el impuesto a primaria que grava la propiedad inmueble en todo el territorio nacional y el "fondo de solidaridad" que sólo lo pagan los egresados de la UDELAR). Los otros medios de financiamiento casi no tienen incidencia (recursos extrapresupuestales, donaciones y endeudamiento externo).
- La Educación privada se financia a través del pago de matrículas efectuado por los usuarios.

Una de las críticas principales a la Reforma Rama es que no se amplió de forma suficiente la inversión en Educación que, aunque aumentó, no pasó del 3% del PIB.

Hasta el año 2005 fue un reclamo histórico de los gremios de la enseñanza y de la izquierda la inversión de un porcentaje mínimo del 4,5% del PBI para la financiación de la Educación Pública, esto se logra recién en el período de gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2005 - 2010). Hoy los gremios y autoridades de la enseñanza pública aspiran llegar a un mínimo del 6% del PBI.

4. ACCESO A LA EDUCACIÓN

El principio de la gratuidad está firme desde el siglo XIX (la "Reforma Vareliana"), aunque la gratuidad total (incluyendo primaria, secundaria y universidad) recién se logró en 1912 durante la segunda presidencia de Batlle y Ordoñez. **De cualquier manera sabemos que la gratuidad no es garantía de equidad en oportunidades de acceso a la educación.**

En cuanto a la modalidad de administración (pública o privada) el porcentaje de cobertura de la **Educación Pública es aproximadamente el 80% de la matrícula, el 20% restante es cubierto por la Educación Privada**. Estos porcentajes de cobertura han variado según el nivel de enseñanza (inicial, primaria, media o universitaria) y el contexto histórico.

4.1 EVOLUCIÓN DEL ACCESO EN LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL, PRIMARIA Y MEDIA

AÑO 1994 MATRICULA POR NIVEL Y FORMA DE ADMINISTRACIÓN - MONTEVIDEO - INTERIOR (**)									
	NIVEL / FORMA DE ADMINISTRACIÓN								
	EDU	ICACIÓN IN	NICIAL	EDUCA	ACIÓN PRI	CIÓN PRIMARIA EDUCACIÓN MEDIA			
		FORM ADMINIS			FORM ADMINIST				MA DE TRACIÓN
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
TOTAL	69.099	48.588	20.511	394.393	338.873	55.519	201.759	165.597	36.162
	100	70,34	29,66	100	85,92	14,08	100	82,08	17,92
MONTEVIDEO	31.898	16.758	15.140	148.855	111.247	37.608	97.920	69.436	28.484
RESTO DEL	100	52,54	47,46	100	74,74	25,26	100	70,9	29,1
PAÍS DEL	37.101 100	31.777 85,65	5.324 14,35	245.345 100	227.459 92,71	17.886 7,29	103.739 100	96.090 92,63	7.649 7,37

^{**} Tabla elaborada en base a datos de Anuario Estadístico de Educación del MEC – Año 1994. Se seleccionó este año como base para la comparación por ser el anterior al de la Reforma del 95.

AÑO 2008 MATRICULA POR NIVEL Y FORMA DE ADMINISTRACIÓN – MONTEVIDEO – INTERIOR (**)

	NIVEL / FORMA DE ADMINISTRACIÓN								
	EDUCACIÓN INICIAL		EDUCACIÓN PRIMARIA		EDUCACIÓN MEDIA				
			MA DE TRACIÓN		FORM ADMINIST				MA DE TRACIÓN
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
TOTAL	109.654	82.649	27.005	354.852	300.320	54.532	329.793	289.675	40.118
	100	75,4	24,6	100	84,6	15,4	100	87,8	12,2
MONTEVIDEO	40.178 100	24.380 60,7	15.798 39,3	125.502 100	92.630 73,8	32.872 26,2	128.670 100	101.185 78,6	27.482 21,4
RESTO DEL PAÍS	69.476 100	58.269 83,9	11.207 16,1	229.350 100	207.690	21.660 9,4	201.327	188.490 93,6	12.636 6,3

^{**} Tabla elaborada en base a datos de Anuario Estadístico de Educación del MEC – Año 2008

En los niveles <u>Inicial</u>, <u>Primaria y Secundaria</u> la reforma del año 1995 tenía como uno de sus principales objetivos el aumentar la cobertura en la enseñanza inicial y media mejorando así también el acceso a los niveles siguientes. Comparando los datos estadísticos de los años 1994 y 2008 podemos concluir que se obtuvo un éxito importante en el cumplimiento de este objetivo:

- la matrícula de la enseñanza inicial aumentó en un 40%.
- la matrícula de la enseñanza media aumentó otro 40%.

Recordemos cuales fueron los principales recursos utilizados para lograr esta meta: ampliar los años de enseñanza obligatoria y utilizar fuertes medidas compensatorias en contextos críticos (áreas de mayor pobreza o años de mayor deserción).

Otras mejoras obtenidas mediante la Reforma del año 1995 en lo que refiere a acceso a la educación fue la extensión de la oferta de formación docente en el interior del país a través de la creación de seis Centros Regionales de Profesores (CERP). Esto mejoró mucho el nivel de la educación ofrecida y propició la apertura de nuevos centros educativos en cada departamento. Si comparamos la matrícula de la educación media en el interior del país del año 1994 con la del año 2008 podremos apreciar que prácticamente se duplicó.

También vemos un aumento de la participación de las instituciones de enseñanza pública en los niveles inicial y medio mientras que en la enseñanza primaria las instituciones públicas y privadas mantienen su nivel de participación.

La cobertura total de la educación primaria es un objetivo prácticamente alcanzado. Los niños que se encuentran fuera del sistema pertenecen a sectores socioeconómicos y culturalmente desfavorecidos por lo que es una realidad que las soluciones para su escolarización no pueden ser pensadas únicamente desde la perspectiva de las políticas educativas.

Problemas pendientes¹⁶.:

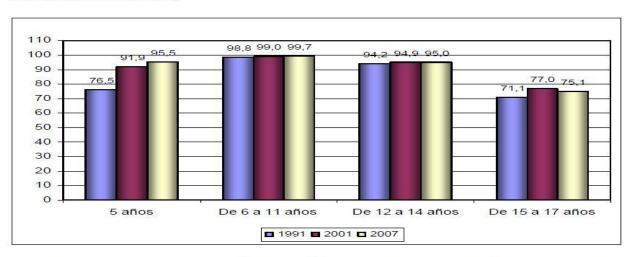
A pesar de los avances registrados en los últimos veinte años en los niveles inicial y medio es en estos niveles donde se acumulan los problemas de acceso y permanencia que hasta ahora el sistema educativo uruguayo no ha logrado resolver.

En la educación inicial se advierte un marcado déficit de oferta estatal ya que uno de cuatro niños concurre a una escuela de gestión privada.

En la enseñanza media se advierte una baja tasa de cobertura respecto a la población en edad de estudiar por lo que el desafío es el incorporar y retener a la población mayor de trece años.

Por último, también es un problema a resolver el de las altas tasas de repetición y abandono primaria y secundaria. Se detectan síntomas de inequidad si se analiza el *retraso escolar diferencial*, esto se efectúa relacionando los indicadores de los quintiles de menor ingreso y los indicadores del nivel de educación materno. Las diferencias según quintiles de ingreso son significativas ya que al nivel medio de enseñanza solo accede entre el 50% y 60% de la población del estrato de menores ingresos mientras que la cobertura para el quintil más alto es casi universal.

Grafico B2/Población Escolarizada como porcentaje de la población en el rango de edad. Total país (1991-2001-2007)



Fuente: elaborado sobre la base de datos publicados en el Observatorio de la Educación ANEP, Anuarios Estadísticos de Educación – MEC e INE/Uruguay.

¹⁶ Datos de Informe: "Desafíos de la Educación Uruguaya. Aportes para un Diagnóstico del sistema educativo. Año 2009" elaborado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) – UNESCO.

4.2 EVOLUCIÓN DEL ACCESO EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

AÑO 1995

OFERTA UNIVERSITARIA DE GRADO
ALUMNOS MATRICULADOS SEGÚN INSTITUCIÓN **

	SUBTOTALES
TOTAL	64.173
UdelaR	62.026
U.C.U.D.A.L	2.147

^{**} Tabla elaborada en base a datos de Anuario Estadístico de Educación del MEC – Año 1995. No se encontraron datos disponibles en la web referentes a la matrícula de la Udelar del año 1994 por lo que optamos por cambiar el año base de comparación. No se encontraron datos disponibles en la web referentes a la discriminación de la matrícula total entre Montevideo y la Regional Norte.

AÑO 2008.

OFERTA UNIVERSITARIA DE GRADO

ALUMNOS MATRICULADOS SEGÚN INSTITUCIÓN - MONTEVIDEO - INTERIOR **

TOTAL 128.967 MONTEVIDEO 127.370 UdelaR (*) 112.707 U.C.U.D.A.L 4.927 Universidad ORT Uruguay 5.983 Universidad de Montevideo 1.434 Universidad de la Empresa 1.142 Inst. Univ. Autónomo del Sur 428 Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes 352 Inst. Metodista Univ. Crandon 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay 34 Inst. Univ. Francisco de Asis (*) 175 Inst. Univ. Bios 113 RESTO DEL PAÍS 1.597 Colonia - UdelaR S/D Maldonado 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 11 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 11 <th></th> <th>SUBTOTALES</th>		SUBTOTALES
MONTEVIDEO 127.370 UdelaR (*) 112.707 U.C. U.D.A.L 4.927 Universidad ORT Uruguay. 5.983 Universidad de Montevideo 1.434 Universidad de la Empresa 1.142 Inst. Univ. Autónomo del Sur 428 Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes 352 Inst. Metodista Univ. Crandon. 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*) 175 Inst. Univ. Bios 113 RESTO DEL PAÍS 1.597 Colonia - UdelaR \$/D Maldonado 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR \$/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR \$/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Solbo 367	TOTAL	429.067
UdelaR (*) 112.707 U.C. U.D.A.L 4.927 Universidad ORT Uruguay 5.983 Universidad de Montevideo 1.434 Universidad de la Empresa 1.142 Inst. Univ. Autónomo del Sur 428 Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes 352 Inst. Metodista Univ. Crandon 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*) 175 Inst. Univ. Bios 113 RESTO DEL PAÍS 1.597 Colonia - UdelaR 5/D Maldonado 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR 5/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR 5/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Solbo 367		1-01001
U.C.U.D.A.L. 4,927 Universidad ORT Uruguay. 5,983 Universidad de Montevideo. 1,434 Universidad de la Empresa. 1,142 Inst. Univ. Autónomo del Sur. 428 Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes. 352 Inst. Metodista Univ. Crandon. 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler. 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay. 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*). 175 Inst. Univ. Bios. 113 RESTO DEL PAÍS. 1,597 Colonia - UdelaR. S/D Maldonado. 1,219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este. 1,017 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L. 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*). 93 Paysandú (*). 11 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L (*). 11 Solo 11 Solo 11 Solo 11 U.C.U.D.A.L (*). 11 Solo 11 Solo 11 Solo 11		1211010
Universidad ORT Uruguay 5.983 Universidad de Montevideo 1.434 Universidad de la Empresa 1.142 Inst. Univ. Autónomo del Sur 428 Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes 352 Inst. Metodista Univ. Crandon 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*) 175 Inst. Univ. Bios 113 RESTO DEL PAÍS 1.597 Colonia - UdelaR S/D Maldonado 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Salto 367		
Universidad de Montevideo 1.434 Universidad de la Empresa 1.142 Inst. Univ. Autónomo del Sur 428 Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes 352 Inst. Metodista Univ. Crandon 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*) 175 Inst. Univ. Bios 113 RESTO DEL PAÍS 1.597 Colonia - UdelaR S/D Maldonado 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Salto 367		
Universidad de la Empresa 1.142 Inst. Univ. Autónomo del Sur. 428 Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes. 352 Inst. Metodista Univ. Crandon. 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler. 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay. 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*) 175 Inst. Univ. Bios. 113 RESTO DEL PAÍS. 1.597 Colonia - UdelaR. S/D Maldonado. 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este. 1.017 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L. 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*). 93 Paysandú (*). 11 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L. (*). 11 Salto. 367		0.000
Inst. Univ. Autónomo del Sur. 428 Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes 352 Inst. Metodista Univ. Crandon 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*) 175 Inst. Univ. Bios 113 RESTO DEL PAÍS 1,597 Colonia - UdelaR S/D Maldonado 1,219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1,017 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Salto 367		
Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes. 352 Inst. Metodista Univ. Crandon. 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler. 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay. 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*). 175 Inst. Univ. Bios. 113 RESTO DEL PAÍS. 1.597 Colonia - UdelaR. S/D Maldonado. 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR. 5/D U.C.U.D.A.L. 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*). 93 Paysandú (*). 11 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L (*). 11 Salto. 367		
Inst. Metodista Univ. Crandon 21 Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler 54 Asociación Psicoanalítica del Uruguay 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*) 175 Inst. Univ. Bios 113 RESTO DEL PAÍS 1.597 Colonia - UdelaR S/D Maldonado 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Salto 367		
Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler		
Asociación Psicoanalítica del Uruguay. 34 Inst. Univ. Francisco de Asís (*). 175 Inst. Univ. Bios. 113 RESTO DEL PAÍS. 1.597 Colonia - UdelaR. S/D Maldonado. 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este. 1.017 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L. 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*). 93 Paysandú (*). 11 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L (*). 11 Salto. 367		21
Inst. Univ. Francisco de Asís (*) 175 Inst. Univ. Bios 113 RESTO DEL PAÍS 1.597 Colonia - UdelaR S/D Maldonado 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Salto 367		54
Inst. Univ. Bios. 113 RESTO DEL PAÍS. 1.597 Colonia - UdelaR. S/D Maldonado. 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este. 1.017 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L. 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*). 93 Paysandú (*). 11 UdelaR. S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Salto. 367	Asociación Psicoanalítica del Uruguay	34
RESTO DEL PAÍS	Inst. Univ. Francisco de Asís (*)	175
Colonia - UdelaR S/D Maldonado 1.219 Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este 1.017 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L 109 Inst. Univ. C.L.A.E.H (*) 93 Paysandú (*) 11 UdelaR S/D U.C.U.D.A.L (*) 11 Salto 367		113
Maldonado	RESTO DEL PAÍS	1.597
Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este	Colonia - UdelaR	S/D
UdelaR	Maldonado	1.219
U.C.U.D.A.L	Inst. Univ. Maldonado - Punta del Este	1.017
Inst. Univ. C.L.A.E.H (*)	UdelaR	S/D
Paysandú (*)	U.C.U.D.A.L	109
Paysandú (*)	Inst. Univ. C.L.A.E.H (*)	93
UdelaR	··	11
U.C.U.D.A.L (*)		S/D
Salto		11
		367
Udelak (*)	UdelaR (*)	184
U.C.U.D.A.L		

^{**} Tabla elaborada en base a datos de Anuario Estadístico de Educación del MEC – Año 2008.

En la enseñanza universitaria podemos efectuar las siguientes observaciones:

- la UdelaR cubre actualmente un 90% de la matricula total
- un crecimiento sostenido de la matrícula universitaria general: entre los años 1995 y 2008 crece un 50%.
- un crecimiento sostenido de la matrícula de las universidades privadas que pasa de un 3% en el año 1995 al 7% en el año 2008.

Para analizar esta evolución debemos tomar en cuenta, entre otros, los siguientes factores: la apertura de la oferta educativa a partir del año 1996 con la creación de Institutos Universitarios Privados (además de la UCUDAL) y el aumento de la matrícula en la enseñanza media.

Problemas pendientes¹⁷.:

Según datos de la ECH 2007 el 73,2 % de la población de 25 años de edad y más en todo el país no completaron el nivel medio superior. Partiendo de este dato resulta más que esperable la baja tasa de cobertura respecto a la población en edad de estudiar a nivel terciario; en el año 2006 la tasa de escolarización a nivel terciario en Montevideo es del 29.7 % de las personas entre 18 y 25 años y en el resto urbano del país es del 14.2 % de las personas entre 18 y 25 años.

Encontramos que la brecha de *retraso escolar diferencial* se amplia notoriamente en el nivel terciario, por lo que de acuerdo a los indicadores de los quintiles de ingresos y con los indicadores del nivel de educación materno, a medida que se asciende en el nivel educativo se acentúa el acceso diferencial por estrato.

Un déficit importante en los niveles terciarios de la enseñanza uruguaya es la falta de oferta educativa en el interior del país. Históricamente la totalidad de la oferta educativa universitaria se encontraba centrada en Montevideo, los avances que se han efectuado no resultan suficientes para garantizar el acceso a la enseñanza universitaria de la población del interior.

La Universidad de la República ha tomado diferentes medidas encaminadas a mejorar la cobertura y el acceso, ejemplos: la creación de Bienestar Universitario y del Comedor Universitario estos son proyectos que financian la estadía de estudiantes universitarios del interior del país en Montevideo, la creación de la Regional Norte en Salto, los Centros Universitarios (en Paysandú, Rivera, Maldonado, Rocha, Treinta y Tres y Tacuarembó) han acercando varias Carreras Universitarias (no todas) a los lugares más alejados de la capital. De cualquier manera, existe un largo camino por recorrer en cuanto a medidas para mejorar el acceso a nivel universitario, no solo a los estudiantes del interior sino también a los de la capital con bajos recursos.

En varias ocasiones se ha propuesto el proyecto de crear otra Universidad Pública (independiente de la UDELAR) y con sede en el interior del país. Ha sido muy difícil entablar un debate productivo sobre este tema por las dificultades que tienen los actores de la UdelaR al intentar controlar sus fuertes tendencias centralistas.

Datos de Informe: "Desafíos de la Educación Uruguaya. Aportes para un Diagnóstico del sistema educativo. Año 2009" elaborado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) – UNESCO.

4.3 OTROS AVANCES. El Plan Ceibal

En el año 2007 y por decreto presidencial surge el Proyecto Conectividad Educativa de Informática Básica para el aprendizaje en Línea (CEIBAL).

El decreto144/007 crea una comisión ad hoc integrada por delegados de: Presidencia de la República, ANEP, Consejo de Educación Primaria, MEC, LATU, ANTEL, Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y la ANII y le encomienda la **promoción de las acciones y medidas tendientes a ofrecer a cada niño en edad escolar** (de las escuelas públicas obviamente) **un computador portátil con conexión a internet.**

El Plan Ceibal ha comenzado a funcionar en forma exitosa y ha puesto a Uruguay a la vanguardia en la reducción de la brecha digital, la inclusión y la equidad en el acceso a la educación y a la cultura.

5. <u>EFICIENCIA Y EFICACIA.</u>

Políticas de calidad en el sistema educativo uruguayo

A nivel regional y mundial, como producto de las reformas educativas de las últimas décadas, se han reemplazado de forma progresiva los objetivos centrados solo en el acceso a la educación por objetivos centrados principalmente en le proceso de aprendizaje a niveles significativos de contenidos.

Los indicadores de eficiencia y eficacia interna utilizados en Uruguay son básicamente tres: 1- la tasa de repetición anual, 2- la tasa de abandono interanual y 3- la pruebas de aprendizaje del Programa Internacional de Evaluación Interna de Estudiantes (Pisa). El relevamiento estadístico de resultados lo efectúa el INE, el Observatorio de la educación de ANEP (a nivel de Primaria y Secundaria) y la División de Estadística de la UDELAR.

Los dos primeros indicadores de eficiencia interna durante la última década han tenido una evolución despareja. Así, en primer lugar, la repitencia disminuyó en nivel primario y medio. En cuanto a la **tasa de abandono interanual**, se redujo levemente en la educación primaria y **se incrementó alrededor del 40% en la educación media**¹⁸.

En cuanto a la **pruebas PISA**, las últimas que se realizaron fueron las de los años 2006 y 2009. De acuerdo a los resultados PISA 2009¹⁹ se **reafirman las diferencias en desempeño entre Montevideo y el Interior** del país principalmente en Matemática y Lengua dónde los resultado de Montevideo son hasta 10 puntos porcentuales más favorables; también **reafirman las diferencias**

¹⁸ Datos de Informe: "Desafíos de la Educación Uruguaya. Aportes para un Diagnóstico del sistema educativo. Año 2009" elaborado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) – UNESCO.

¹⁹ Resumen Ejecutivo PISA 2009- diciembre 2010 - Programa PISA Uruguay - ANEP/CODICEN. DIEE

de desempeño de acuerdo al contexto sociocultural evidenciando que las escuelas de contexto desfavorable poseen, aproximadamente, el doble de población con mejores resultados que las menos favorables.

PISA presenta los resultados según el puntaje promedio obtenido por los estudiantes de cada país en cada prueba aplicada. Estos puntajes se ubican en una escala cuyo promedio es de 500 puntos, con un desvío estándar de 100. Si comparamos los resultados entre las pruebas 2006 y la del año 2009 encontramos una **mejora del nivel sociocultural de los centros educativos** al aumentar la cantidad de alumnos en contextos favorables, esta tendencia muestra la mejora en las condiciones sociales que experimentó el país luego de la crisis del 2002. En cuanto a las áreas de desempeño si comparamos los **resultados en Lectura** de 2006 con los de 2009, se observa que en Uruguay **el puntaje promedio aumentó** 13 puntos y es significativo estadísticamente, pero las otras áreas (Matemática y Ciencias) se han mantenido estables.

Son ocho los países latinoamericanos que participan en PISA, Chile se destaca como el mejor en América Latina, Uruguay es el país que le sigue y se destaca por ser el mejor en Matemática.

Cuadro Desempeño de los alumnos en la escala combinada de lectura, matemática y ciencia PISA 2006, países seleccionados²⁰

País	Lectura	Matemática	Ciencias	
Finlandia	547	548	563	
Corea	556	547	522	
Hong Kong-	536	547	542	
China				
Canadá	527	527	534	
Nueva	521	522	530	
Zelanda				
Holanda	507	531	525	
Australia	513	520	527	
Japón	498	523	531	
Suiza	499	530	512	
Irlanda	517	501	508	
Alemania	495	504	516	
Suecia	507	502	503	
Polonia	508	495	498	
Promedio	492	498	500	
OECD				
Estados	M	474	489	
Unidos				
Chile	442	411	438	
Uruguay	413	427	428	

Resultados PISA 2009 - Uruguay						
Lectura	Matemática	Ciencias				
426	427	427				

20

²⁰ Fuente del cuadro: Informe "Desafíos de la Educación Uruguaya. Aportes para un Diagnóstico del sistema educativo. Año 2009" elaborado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) – UNESCO, págs. 43-44.

Tailandia	417	417	421
Bulgaria	402	413	434
Rumania	396	415	418
México	410	406	410
Promedio	403	394	408
AL			
Brasil	393	370	390
Argentina	374	381	391
Colombia	385	370	388
Túnez	380	365	386
Qatar	312	318	349
Kazajstán	285	311	322

(m) No finalizó el operativo en está área.

Podemos preguntarnos si los indicadores de eficiencia y eficacia interna utilizados en Uruguay son suficientes, o dicho en otras palabras si el actual sistema de control de la calidad de la enseñanza es apto para lograr alguna mejora significativa. Para responder esta pregunta debemos tomar en cuenta el concepto de "Accountability educacional", o sea si existe un sistema de control basado en una política educativa con objetivos o metas definidas y medibles, transparente y con una adecuada asignación de responsabilidades.

De acuerdo a datos estadísticos mencionados en primaria y secundaria, a pesar de constatarse avances, no se ha logrado una mejora satisfactoria en la calidad de la enseñanza. El problema principal es que no se ha trabajado en base a objetivos claros, o sea que no se ha efectuado un relevamiento de datos sistemático encaminado a verificar avances respecto de objetivos definidos.

El relevamiento estadístico de resultados a nivel de Primaria y Secundaria lo efectúa el INE, el Observatorio de la educación de ANEP y en la UDELAR la División de Estadística de Oficinas Centrales.

A partir del año 2000 la UDELAR comenzó a trabajar en base a Planes Estratégicos quinquenales (Pledur 2000, 2005 y 2010) en estos se recoge la misión, la visión, los objetivos estratégicos y los proyectos institucionales previstos para materializar los objetivos propuestos. Contando con una funcionalidad de guía o impulso, estos planes no designan responsabilidades directas ni establecen consecuencias.

Entonces, analizando el sistema de control de la calidad de la enseñanza en Uruguay desde la perspectiva del "Accountability educacional" podemos, sin lugar a dudas, afirmar que a Uruguay le falta un largo camino por recorrer.

Síntesis de aspectos a mejorar:

Es necesario adoptar un **sistema de pruebas nacionales a nivel de la educación primaria y media** de forma de disponer de información global y comparable. Es imposible gestionar el sistema educativo sin la información adecuada.

Las políticas públicas en la materia deben ser redactadas basándose en objetivos medibles, con una agenda programada de acciones, logros esperados y etapas para su cumplimiento, determinando que unidad, oficina o sector es el responsable de cada acción y que plazo dispone para su cumplimiento.

Es importante la **creación de un mecanismo de control y acreditación de la calidad que no se encuentre bajo la órbita del CODICEN ni de la UDELAR**, la nueva Ley de Educación prevé la creación de la Agencia Nacional de Acreditación, aún no se ha puesto en funcionamiento.

La **calidad del trabajo de cada docente debería evaluarse** y la prioridad para elegir destino y su remuneración debería alinearse a su desempeño.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES

- Organización Institucional. Últimas reformas.- Nivel de Democracia del Sistema. - Financiamiento. - Acceso a la Educación pública y privada. - Eficiencia y Eficacia. - Finalmente.

El objetivo del presente trabajo es el estudio comparado de los sistemas educativos de Uruguay y Chile. Para esto seleccionamos cinco categorías de análisis: Organización institucional, nivel de democracia del sistema, financiamiento, acceso a la educación, eficiencia y eficacia.

Al culminar el estudio podemos concluir sin temor a exagerar que ambos sistemas son contrapuestos en todas las categorías analizadas. Son sistemas educativos que parten de concepciones filosóficas distintas sobre el rol que la educación cumple en la conformación de una sociedad.

Sin embargo no podemos dejar de lado un hecho sumamente significativo: en las pruebas PISA los datos comparativos sobre ambos países otorgan una leve ventaja a los resultados del país trasandino (excepto en matemáticas en que la ventaja es para Uruguay) pero situando a ambos países al tope de la lista de países latinoamericanos.

Este último elemento nos lleva a cuestionarnos si realmente las categorías analizadas son las determinantes en la obtención de resultados educativos que cambien las condiciones de vida de la población. Para esto deberían analizarse otras variables, probablemente exógenas al propio sistema, como el índice de desarrollo humano o algunas más específicas como la educación de la madre. Analizar estas variables excede en mucho los objetivos del presente estudio.

Las cinco categorías investigadas resumen los objetivos y esperanzas que cada sociedad deposita en el sistema educativo. Por tanto creemos que su análisis es sumamente válido.

Veremos cada una por separado.

Organización Institucional.

En esta materia Chile presenta un sistema absolutamente descentralizado y dependiente en lo funcional de organismo de carácter político. Jerárquicamente todo el sistema depende en última instancia del Ministerio de Educación que es quien determina las políticas a seguir. La autonomía en este sentido es nula. Pero cada establecimiento, tanto público como privado, tiene la autonomía suficiente para adaptar contenidos y métodos a la realidad concreta en la cual se encuentra el centro educativo. Por fuera de todo el sistema se encuentra el organismo certificador de la calidad de la educación el que a su vez cuenta con una enorme reputación entre los actores del sistema.

Uruguay por el contrario presenta una estructura totalmente autónoma del Ministerio de Educación. Esta autonomía radica en la constitución por tanto no puede ser modificada por los gobiernos de

turno. Pero este instituto, denominado CODICEN (para primaria, secundaria y UTU), presenta una concentración de atribuciones determinando los programas y métodos de todos los centros educativos tanto privados como públicos independientemente de la realidad en la cual se encuentra inserto el centro educativo. Esto ha merecido un histórico reclamo por parte de la educación privada (especialmente de los colegios católicos) reclamando más autonomía en la materia. El mismo tiene sus raíces en las disputas de principio de siglo entre el Estado y la Iglesia cuando el primero inició su proceso de laicización, proceso que nunca realizó la sociedad chilena manteniendo actualmente un fuerte vínculo entre el Estado y la Iglesia Católica.

Podemos decir que esta estructura ha generado sistema educativo más democrático en el Uruguay, aunque para determinar los posibles beneficios que reporte esta situación deberíamos efectuar un estudio mucho más profundo.

Esta diferencia en la organización tiene su raíz en los objetivos que cada sociedad persigue con su respectivo sistema. El Uruguay tiene como prioridad el asegurar el acceso universal al sistema, incluso a riesgo de perder libertad. Chile pone énfasis en la libertad de cada individuo a recibir la educación que sus padres o ellos mismos consideren apropiado. En este esquema el mercado se autorregulará y el Estado simplemente irá a los lugares donde este actor no llega.

Estas diferencias se acentúan en el nivel universitario donde el Uruguay presenta una autonomía total (incluso administrativa y jerárquica) para la Universidad de la República (principal centro universitario con cerca del 90% de la matrícula total), mientras que la Universidad de Chile mantiene cierta dependencia del Ministerio de Educación, además que, por más que es el principal centro universitario de Chile, no tiene la hegemonía del principal centro universitario uruguayo. En Uruguay la educación universitaria privada es un hecho relativamente reciente (1985) mientras que en Chile la misma cuenta con una fuerte tradición.

Últimas reformas.

Ambos países, aunque por causas absolutamente distintas, han tenido en los últimos años procesos de reforma institucional de su educación.

Uruguay aprobó en el 2008, a partir de la conformación de un congreso con todos los actores de la educación, una ley en que se establecía un Sistema Nacional de Educación. Como elemento innovador se introducen organismos coordinadores de políticas públicas y privadas pero se mantiene incambiada la estructura institucional en lo referente a la autonomía ya que la misma está establecida en la Constitución.

En Chile, fruto de la denominada "revolución pingüina", se aprobó la Ley General de Educación en el 2009 que mantiene incambiado el sistema institucional básico previo a la ley. Igualmente en los últimos años se habían venido estableciendo cada vez más normas de descentralización del sistema dejando un régimen de administración municipal de los establecimientos introduciendo normas institucionales y legales para democratizar los municipios.

Nivel de Democracia del Sistema.

En esta categoría analizamos el nivel de participación que los actores del mismo mantienen la toma de decisiones y el funcionamiento de la educación.

Nuevamente acá encontramos fuertes diferencias incluso de principios en los objetivos del sistema. Mientras el Uruguay mantiene como principios históricos la laicidad, obligatoriedad, gratuidad, libertad de cátedra, autonomía (respecto al ejecutivo) y cogobierno, en Chile ninguno de estos es tomado por sus actores con la fuerza que aparecen en el país oriental.

Hasta el 2009 solo la Universidad de la República era cogobernada en Uruguay. Los demás principios sí eran previstos en todo el sistema. A partir de la última ley de educación fue instaurado el cogobierno también para el CODICEN (primaria, secundaria y educación técnica) generalizándolo a todo el sistema.

En Chile por el contrario existe participación de los actores únicamente en el nivel universitario público, sin poder calificársele de cogobierno ya que las atribuciones de los delegados de los actores no son totales, no existiendo la misma en otros organismos de la educación. Por tanto en nivel de democracia debe ser considerado como extremadamente limitado.

Financiamiento.

Persisten en este punto las diferencias derivadas de sistemas con concepciones filosóficas opuestas sobre la educación en sí misma.

En Uruguay la única fuente de financiamiento de la Educación pública toda son los fondos estatales, principalmente las rentas generales y en menor medida impuestos específicos como el denominado "impuesto para primaria" a los inmuebles y el "fondo de solidaridad y su adicional" únicamente para los egresados de la UdelaR. No existe ningún subsidio para la educación privada. Únicamente una exoneración de impuestos a todos los centros educativos y la no imposición del "fondo de solidaridad y su adicional" a los egresados de las universidades privadas. Los institutos privados deberán auto-financia con fondos propios, principalmente las matrículas de ingreso. Por tanto la gran mayoría de los centros educativos serán públicos. Los privados no podrán ser instituciones de lucro.

Chile utiliza un sistema de subsidios. En el mismo el Estado paga a cada centro educativo, público o privado, un canon fijo por estudiante. Esto genera una fuerte competencia entre todos los establecimientos por captar alumnos. El Estado jugará un rol protagónico únicamente en aquellos lugares en los que no haya educación privada. La educación pública universitaria tiene otros ingresos fundamentalmente la matrícula de sus alumnos. Por tanto la gran mayoría de los centros educativos serán privados. Chile presenta dos características sumamente criticables: el lucro de las instituciones educativas y la igualdad de trato al nivel de las subvenciones para los actores públicos y privados. Esto genera una enorme brecha social y pauperización del sistema.

Es sumamente criticable el hecho de que se otorguen subvenciones por estudiante con criterio único. Esto privilegia la eficiencia del mercado la que está presente en todo el sistema.

Acceso a la Educación pública y privada.

Lógicamente que las diferencias en las categorías anteriormente analizadas tendrán sus consecuencias en las decisiones que las familias tomarán a la hora de optar por uno u otro sistema.

Los resultados son categóricos: En Chile, para la educación no universitaria, tenemos un 70% de matrícula privada y un 30% pública, en Uruguay es exactamente a la inversa.

Por suerte el acceso es casi universal para todos los años de educación considerada como obligatoria.

El acceso universal a la educación es la obsesión del sistema uruguayo. Sin embargo las diferencias por estrato económico se mantienen intactas. Según datos de la ECH 2007 el 73,2% de la población de 25 años de edad y más en todo el país no completaron el nivel medio superior. En esta materia encontramos algunos retrocesos entre el 2001 y 2007 para la franja entre 15 y 17 años, probablemente fruto de la crisis del 2002.

A nivel universitario las diferencias son mayores aún. En Uruguay el 90% de la matrícula es pública y solo el 1'% es pública aunque la misma ha aumentado un 100% en los últimos 10 años.

En cuanto a escolarización a nivel terciario en Montevideo en 2006 la misma era 29,7% de las personas entre 18 y 25 años y en el resto del país es del 14,2% mostrando significativas diferencias. En Chile este porcentaje es del 45 % en relación con 32% de promedio en América Latina y contra 87% en Europa, 67% en Asia y 62% en EE.UU. El retraso de Uruguay en la materia es notorio por lo que lamentablemente existe un déficit en esta categoría respecto a Chile y especialmente al resto del mundo.

Eficiencia y Eficacia.

Nuevamente aquí encontramos fuertes diferencias. Mientras Chile cuenta con un sistema de evaluación de la calidad de la misma externo al propio sistema, Uruguay no cuenta con ninguna entidad certificadora, ni siquiera interna, simplemente no tiene datos sobre cuanto aprenden los alumnos en los salones de clase. Existen auditorías internas pero solo controlan los procesos, no los resultados. Únicamente cuenta con las pruebas PISA que gran polémica generaron luego de su publicación.

A su vez Chile, que si cuenta con datos e instituciones de control externas y confiables, utiliza estos datos como insumo para castigar a las instituciones que no cumplen los estándares de calidad

fijados por las autoridades centrales. Esta es la obsesión de la educación chilena. Sin embargo es criticable el hecho de que el MINEDUC solo audita los resultados pero no el proceso. Es un sistema de calidad muy rígido cuyo objetivo termina siendo solo salvar la prueba. A favor se puede decir que mantiene una muy buena "accountability" sobre los resultados del sistema.

Como crítica se le puede decir que no es aconsejable, según informe de la OCDE del 2004, basarse en mecanismos de mercado (competencias entre escuelas y pago de incentivos a los docentes) para producir en el futuro una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional ya que no es una estrategia de alto rendimiento.

Finalmente.

La educación chilena y la uruguaya presentan concepciones filosóficas, organizaciones y principios diametralmente opuestos. La uruguaya está basada en el acceso universal al sistema, la centralización y uniformización de contenidos y métodos, la participación de sus actores en sus decisiones, la autonomía y la gratuidad; teniendo un considerable atraso en acceso a educación superior más allá de la gratuidad de la misma.

Por el otro lado, la chilena pone énfasis en la libertad de mercado de las instituciones educativas, la autonomía para adaptar programas a la realidad de cada centro y la calidad de la enseñanza impartida. La competencia en el sistema es una constante que fomenta la estratificación social y acentúa las diferencias existentes previas al ingreso al mismo.

Coincidimos en que las cinco categorías de estudio elegidas constituyen la base de un "sistema ideal" en la materia, por lo que una sociedad debería aspirar a que su Sistema Educativo fuese organizado de manera tal que se logre el mayor acceso posible a una educación de calidad y eficiente, justamente financiada y basada en principios de administración democrática y participativa.

Concluimos pues, que en los sistemas Uruguayo y Chileno existen varios temas pendientes en los que sería indicado implementar cambios a los efectos de lograr este "sistema ideal":

1. Sistema Uruguayo:

- a. Creación de un órgano de auditoria independiente y autónoma a los efectos del control de la calidad del sistema educativo.
- b. Redacción de las **políticas públicas** en materia educativa **basadas en objetivos medibles, con una agenda programada de acciones, logros esperados y etapas para su cumplimiento**, determinando que unidad, oficina o sector es el **responsable de cada acción** y que plazo dispone para su cumplimiento.
- c. Aspirar el aumento del presupuesto nacional al 7% del PIB únicamente luego de establecer políticas de accountability educacional efectivas (con objetivos y responsabilidades claras para los actores y con la creación de incentivos así como de castigos vinculados con los objetivos anunciados y concordados)

- d. La **calidad del trabajo de cada docente debería evaluarse** y debería fomentarse como destino de los mejores maestros aquellas escuelas de contexto crítico.
- e. Asegurar **la libertad de enseñanza**, otorgar una mayor autonomía a las escuelas privadas en lo referido a planes de estudio, programas de cada materia, requisitos para la contratación docente, etc. y procurar fomentar una mayor descentralización ejecutiva en las Escuelas Públicas.

2. <u>Sistema Chileno</u>:

- a. Revisar su Constitución con el fin de poner énfasis en el derecho al acceso a la educación de calidad como derecho humano fundamental.
- b. **El sistema no puede sostenerse en el lucro** ya que el mayor lucro de una nación es la educación de su población y ningún rendimiento monetario podrá defender y luchar completamente para salvaguardar este tesoro que se vincula también con la iniciativa de la juventud de un país.
- c. Se torna imperante, como instrumento legitimador del sistema, su **democratización, la** participación de alumnos y docentes en la toma de decisiones y la transparencia a través de un órgano de control creado para de velar por los intereses de todos.

BIBLIOGRAFÍA

2002ª:"Reformas educativas recientes en el Cono Sur: el camino hacia la libertad de elección". Revista páginas. Universidad católica, Montevideo.

ANEP/UNESCO (2003). Los docentes uruguayos y los desafíos de la profesionalización. Montevideo, ANEP/IIPE.

Anderson, B. (1991). Imagined Communities. Londres, Verso.

ANUARIOS ESTADÍSTICOS DE EDUCACIÓN, Ministerio de Educación y Cultura (Uruguay), Dirección de Educación – años 1994, 1995 y 2008

Banco Interamericano de Desarrollo (1999). Facing Up to Inequalities, Washington, D.C., IADB Press.

Bernstein, B. (1990). The structuring of pedagogic discourse. Class, Codes & Control Vol. 4. London, Routledge.

Braslavsky, C. (1985). Etapas históricas de las estrategias nacionales para la enseñanza obligatoria en Hispanoamérica, en: Ibarrola, M., Ezpeleta, J. (comp.), Educación y clases populares en América Latina, México D.F., DIE-CINVESTAVIPN: 15-42

Braslavsky, C. (1999). Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Santa Fe de Bogotá & Buenos Aires, Convenio Andrés Bello/Ed. Santillana.

Braslavsky, C., Gvirtz, S. (2001). Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo. En: Educación Comparada. Política Educativa en Iberoamérica, Madrid, Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI).

Braslavsky, C., Ed. (2001). La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires, Ed. Santillana.

Casimiro Lopes, Alice (2004). Políticas curriculares: continuidade ou mudança de rumos? En: Revista Brasileira de Educação, No. 26.

CEPAL/ANEP 1001: ¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay? Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos. Montevideo, ANEP.

CEPAL-UNESCO (1992). Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.

Corbo, D. 2004: "Libertad de enseñanza o monopolio estatal a través del debate parlamentario entre Justino Zavala Muniz y Dardo Regules".

Corbo, D. 2004: "La educación como ética de la libertad. Construcción autónoma de la personalidad moral y de la ciudadanía democrática. Montevideo, Fundación Ciudad de Montevideo/Konrad Adenauer Stiftung.

CORVALÁN, JAVIER, "Introducción. Accountability educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación" en BRUNO V. MANNO - R.W. MCMEEKIN - JEFFREY M. PURYEAR - DONALD R. WINKLER - MARCUS A. WINTERS "Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional" CIDE, 2006.

CINVE, Para entender la economía del Uruguay, FCU, 2007.

Clemente, Isabel - Di Paulo, Rosarito, SISTEMA EDUCATIVO URUGUAYO. Ley General de Educación. Ley Nº 18437, Instituto de Formación Docente "Comenio" (Canelones), Informe final del proyecto de trabajo cumplido en el Departamento Académico "Ciencias de la Educación", año 2008

Cox, C. (2001). Políticas educacionales y procesos de cambio en la educación media de Chile en los años noventa. La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Ed. por C. Braslavsky. Buenos Aires, Ed. Santillana: 283-336.

Da Silveira, P y Queirolo, R. 1998^a: Cómo funciona la educación pública en Uruguay. Montevideo CERES, Informe de Investigación 010.

Da Silveira, Pablo, (2009). Padres, Maestros y Políticos. El desafío de gobernar la educación. Montevideo, Uruguay.

de Alba, A. (1991). Curriculum: crisis, mito y perspectivas. Mexico, D.F., Centro de Estudios sobre la Universidad/UNAM.

Dussel, I. (1997). Curriculum, Humanismo y Democracia en la Enseñanza Media (1863-1920). Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC-UBA/FLACSO.

Dussel, I., G. Tiramonti y A. Birgin (2000). "Towards a new cartography of educational reform. Reflections on the educational decentralization in Argentina", ha sido publicada en Journal of Curriculum Studies, vol. 32, no. 4: 537-559.

Esping-Andersen-Gosta, Los tres mundos del Estado de Bienestar, Valencia, Edicions Alfons El Magnanim,1993.

Feldman, D. y M. Palamidessi (1994). "Viejos y nuevos planes." Propuesta Educativa 6(11): 69-73.

Fernández, A., Finocchio, S., Fumagalli, L. (2001). Cambios de la educación secundaria en Argentina. La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos

europeos y latinoamericanos contemporáneos. Ed. por C. Braslavsky. Buenos Aires, Santillana:407-466.

Glasman, R. y M. de Ibarrola (1980). Planes de estudio. Propuestas institucionales y realidad curricular. Mexico, D.F., Editorial Nueva Imagen.

Goodson, I. (2000). El cambio en el curriculum. Barcelona, Octaedro.

Gysling, J. (2001), Reforma Curricular: El caso de Chile, Informe para el proyecto: Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

Hoffman, K., Centeno, M.A. (2003), "The lopsided continent: Inequality in Latin

America", Annual Reviews in Sociology, 29, pp. 363-390.

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) – UNESCO: "Desafíos de la Educación Uruguaya. Aportes para un Diagnóstico del sistema educativo. Año 2009"

Lanzaro, Jorge, "La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una reforma heterodoxa", Serie Políticas Sociales – CEPAL, 2004.

Mancebo, M. E. (2001). "Los procesos contemporáneos de cambio en la educación secundaria en Uruguay". La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. C. Braslavsky. Buenos Aires, Santillana:373-406.

Martínez Larrechea, E. (2001). Reforma Educativa y Curriculum en uruguay (1985-2000), Informe para el proyecto: Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay.

Meyer, J., D. Kamens, et al. (1992). School Knowledge for the Masses. World

Models and National Primary Curricular Categories in the Twentieth Century. London & Bristol, The Falmer Press.

Morin, E. (1999). La cabeza bien puesta. Repensar la reforma, reformar el pensamiento. Buenos Aires, Ediciones Nueva Vision.

O'Donnell, G. (2002). "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América latina", en: J. E. Méndez, G. O'Donnell y P. S. Pinheiro (eds.), La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina. Buenos Aires, Paidós: 305-336.

Palamidessi, M. (2000). Curriculum y problematizaciones: moldes sobre lo cotidiano. Textos para repensar el día a día escolar. Sobre cuerpos, vestuarios, espacios, lenguajes, ritos y modos de convivencia en nuestra escuela. S. Gvirtz. Buenos Aires, Santillana: 213-242.

Programa PISA Uruguay - ANEP/CODICEN. DIEE: "Resumen Ejecutivo PISA 2009- diciembre 2010 – "

Stenhouse, L. (1984), Investigación y desarrollo del curriculum, Madrid, Morata.

Tilly, Ch. (2000), La desigualdad persistente, Buenos Aires, Manantial.

Tyack, D. y L. Cuban (1995). Tinkering Toward Utopia. A Century of Public School Reform. Cambridge, MA & London, Harvard University Press.

Viñao Frago, A. (2002). Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios. Madrid, Morata.

Weiler, H. (1998). "Por qué fracasan las reformas: Política educativa en Francia y en la República Federal de Alemania." Revista de Estudios del Curriculum 1(2): 54-76.

Ziegler, S. (2001). De las políticas curriculares a las resignificaciones de los docentes. Un análisis de la reforma de los años 90 en la Provincia de Buenos Aires a partir de la recepción de documentos curriculares por parte de los docentes, Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.