



# Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educativo do Mercosul (2001-2005)





# Estudo Analítico Comparativo do Sistema Educativo do Mercosul (2001-2005)



2008

**PARTICIPANTES DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO  
DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL E DO GRUPO GESTOR  
DE PROJETO DE INDICADORES**

**ARGENTINA**

Nombre: María Estela Cleofé Quinteros  
Institución: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología  
Cargo: Coordinadora de Proyectos Informativos  
Dirección: Paraguay 1657, 2º piso, Of. 202, Bs. As.  
Teléfono: (+54 11) 4129 1438  
E-mail: equinteros@me.gov.ar

Nombre: María Laura Alonso  
Institución: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología  
Cargo: Coordinadora del Área de Metodología y Análisis  
Dirección: Paraguay 1657, 1º piso, Of. 202, Bs. As.  
Teléfono: (+54 11) 4129 1421  
E-mail: malonso@me.gov.ar

**PARAGUAY**

Nombre: Hilda González Garcete  
Institución: Ministerio de Educación y Cultura  
Cargo: Directora de Dirección de Estadística  
Dirección: 25 de Mayo 171 c/Yegros  
Teléfono/Fax: (+595 21) 49 2476  
E-mail: hilgonza@mec.gov.py

Nombre: Dalila Zarza Paredes  
Institución: Ministerio de Educación y Cultura  
Cargo: Jefa de Estadística  
Dirección: 25 de Mayo 171 c/Yegros  
Teléfono/Fax: (+595 21) 49 2476  
E-mail: dazarza@mec.gov.py

**URUGUAY**

Nombre: Ana María Bon Calvis  
Institución: Ministerio de Educación y Cultura  
Cargo: Encargada del Departamento de Documentación Pedagógica  
Dirección: Reconquista 535, 6º Piso  
Teléfono/Fax: (+598 2) 916 5465 / (+598 2) 916 5475  
E-mail: bon@mec.gub.uy

Nombre: Diego Hernández  
Institución: Ministerio de Educación y Cultura  
Cargo: Coordinador del Área de Investigación y Estadística  
Dirección: Reconquista, 535 6º Piso  
Teléfono/Fax: (+598 2) 915 3857 / (+598 2) 916 5475  
E-mail: hernandezd@mec.gub.uy

**BOLIVIA**

Nombre: Juan Carlos Alejo Quisbert  
Institución: Ministerio de Educación y Culturas  
Cargo: Responsable del Área de Información Educativa  
Dirección: Avda. Arce 2147, La Paz  
Teléfono/Fax: (+591 2) 244 4401 / (+591 2) 244 4401  
E-mail: jcalejo@minedu.gov.bo

Nombre: Ramiro Aguilar Quispe  
Institución: Ministerio de Educación y Culturas  
Cargo: Responsable de Indicadores e Investigación Sectorial  
Dirección: Avda. Arce 2147, La Paz  
Teléfono/Fax: (+591 2) 244 3612 / (+591 2) 244 4401  
E-mail: raguilar@minedu.gov.bo

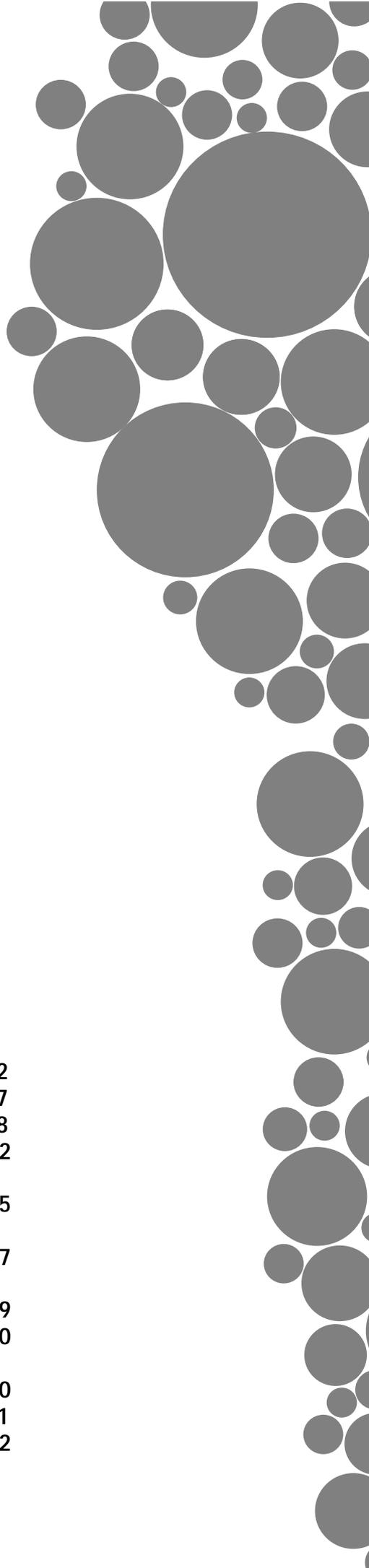
**BRASIL**

Nome: Gérson da Silva Barrey  
Instituição: Ministério da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)  
Cargo: Diretor de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais  
Endereço: Esplanada dos Ministérios - Bloco L - Anexo II sala 424 - Brasília - Distrito Federal  
Telefone/Fax: (+55 61) 2104 8426 / (+55 61) 2104 9441  
e-mail: gerson.barrey@inep.gov.br

Nome: Maria das Graças Moreira Costa  
Instituição: Ministério da Educação / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)  
Cargo: Coordenadora de Estatísticas Internacionais  
Endereço: Esplanada dos Ministérios - Bloco L - Anexo II sala 422  
Telefone/Fax: (+55 61) 2104 9702 / (+55 61) 2104 9441  
e-mail: gracia@inep.gov.br

**CHILE**

Nombre: César Muñoz Hernández  
Institución: Ministerio de Educación  
Cargo: Analista del Departamento de Estudios e Desarrollo  
Dirección: Alameda N° 1371 Piso 8, Santiago  
Teléfono/Fax: (+56 2) 390 4861 / (+56 2) 380 0349  
E-mail: cesar.munoz@mineduc.cl



## Sumário

Lista de siglas .....	12
Lista de gráficos .....	17
Lista de quadros .....	18
Lista de tabelas .....	22
<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
<b>RESUMO EXECUTIVO .....</b>	<b>27</b>
<i>Fátima Anastasia e equipe da UFMG</i>	
1 Objetivos .....	29
2 Metodologia utilizada .....	30
3 Principais tendências educacionais observadas nos países do Mercosul .....	30
4 A evolução de indicadores selecionados .....	31
4.1 Educação básica .....	32

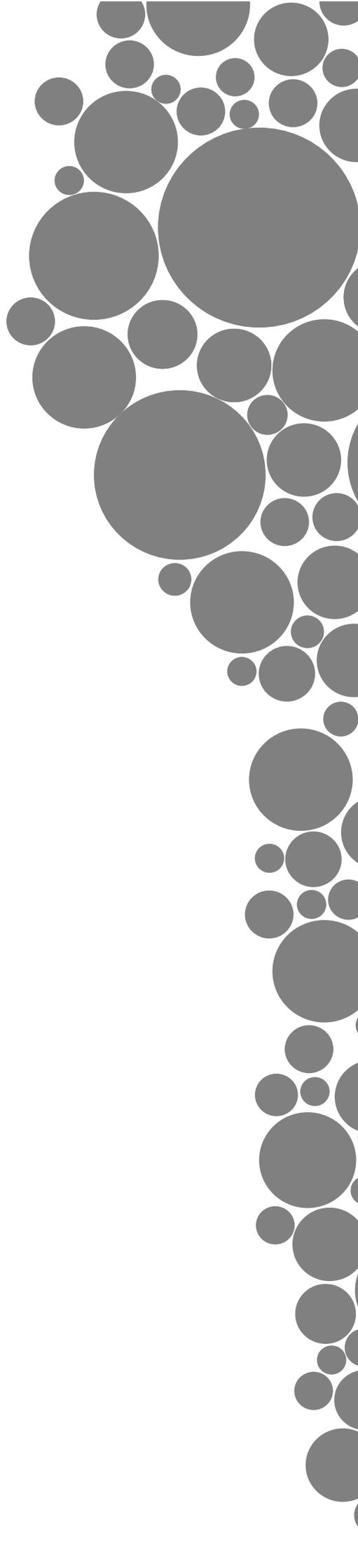
4.2 Educação secundária .....	33
4.3 Educação superior .....	35
<b>Parte 1: REDEMOCRATIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO REGIONAL E A TRAJETÓRIA DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL .....</b>	<b>37</b>
<i>Fátima Anastasia e equipe da UFMG</i>	
Introdução .....	39
1 A criação do Mercosul no contexto da globalização e da redemocratização da América Latina .....	40
1.1 Os arranjos institucionais dos países do Mercosul .....	42
1.2 A estrutura institucional do Mercosul .....	49
2 Planos e ações do Setor Educacional do Mercosul (SEM) .....	50
2.1 Criação e estrutura .....	50
2.2 Planos e ações .....	52
3 Contextos sociodemográficos e econômicos nos seis países que integram o SEM .....	63
3.1 População total, proporção de homens, população urbana, dependência potencial .....	64
3.2 PIB <i>per capita</i> , expectativa de vida ao nascer e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) .....	66
3.3 Taxa de atividade .....	67
4 Tendências recentes no desenvolvimento dos sistemas educacionais do Mercosul, abrangendo os três níveis de ensino .....	68
4.1 Argentina .....	70
4.2 Bolívia .....	71
4.3 Brasil .....	71
4.4 Chile .....	72
4.5 Paraguai .....	73
4.6 Uruguai .....	73
<b>Parte 2: ENSEÑANZA BÁSICA .....</b>	<b>77</b>
<i>Felix Abdala</i>	
Introducción .....	79
1 Delimitación del estudio y estrategia metodológica .....	79
2 Marco de referencia: los principales procesos educativos regionales durante el periodo .....	81
2.1 Las estrategias de descentralización de la gestión administrativa .....	83

2.2 Nuevos contenidos curriculares .....	85
2.3 La formación docente y sus condiciones de trabajo.....	87
2.4 Cambios en la organización escolar e innovaciones pedagógicas.....	89
2.5 La inversión en educación .....	91
2.6 Las políticas compensatorias .....	93
3 Analisis empirico comparativo de la enseñanza basica en el Mercosur.....	97
3.1 La enseñanza básica en los 6 países .....	97
3.2 Los indicadores seleccionados: período de análisis y años .....	98
3.3 Características y cambios en la enseñanza básica de los 6 países del Mercosur durante el período .....	99
3.3.1 El contexto sociodemográfico y económico de la enseñanza básica .....	99
3.3.2 La inclusión escolar durante el período .....	102
3.3.3 El rendimiento escolar.....	104
3.3.4 La organización escolar .....	107
3.3.5 Recursos humanos: los docentes .....	110
3.3.6 El financiamiento .....	112
Conclusiones .....	115
Bibliografia .....	117
<b>Parte 3: EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA ALTA.....</b>	<b>123</b>
<i>Fátima Anastasia e equipe da UFMG</i>	
Introdução .....	125
1 As políticas educacionais: 1991 a 2005 .....	127
1.1 Direitos educacionais .....	127
1.2 Modalidades de gestão .....	135
1.2.1 Formas e grau de descentralização da gestão .....	135
1.2.2 Modalidade de oferta .....	138
1.2.3 Formas e grau de descentralização escolar .....	139
1.3 Estrutura curricular .....	141
1.4 Financiamento .....	144
1.5 Docência .....	146
1.6 Sistemas de avaliação .....	151
2 Indicadores estatísticos sobre a educação secundária alta.....	154
2.1 Condições gerais de oferta .....	155
2.2 Acesso, cobertura e participação .....	158
2.3 Eficiência e rendimento escolar .....	162

2.4 Articulação entre formação geral e formação profissional.....	165
2.5 Transições educacionais até o ensino superior .....	166
2.6 Equidade de oportunidades educacionais .....	168
2.7 Financiamento e gasto.....	171
2.8 Desempenho escolar e avaliação da aprendizagem .....	174
Conclusão .....	175
Referências bibliográficas.....	178
<b>Parte 4: EDUCACIÓN SUPERIOR .....</b>	<b>183</b>
<i>Oscar Espinoza, Luis Eduardo González, Dante Castillo</i>	
Introducción .....	185
1 Delimitación del estudio y estrategia metodológica .....	186
2 Tendencias observadas en educación superior a nivel mundial y regional .....	189
2.1 La educación superior en el contexto mundial.....	189
2.2 Educación superior en el Mercosur .....	191
2.2.1 Protocolos relativos a la educación superior .....	191
2.2.2 Acciones desarrolladas en educación superior en el marco del Mercosur Educativo .....	192
2.3 Acceso, cobertura y democratización en los países del Mercosur .....	194
2.3.1 Argentina .....	195
2.3.2 Bolivia .....	196
2.3.3 Brasil.....	198
2.3.4 Chile .....	199
2.3.5 Paraguay .....	201
2.3.6 Uruguay .....	202
2.3.7 A modo de conclusión .....	204
2.4 Privatización de la educación superior en los países del Mercosur.....	205
2.4.1 Argentina .....	205
2.4.2 Bolivia .....	206
2.4.3 Brasil.....	207
2.4.4 Chile .....	207
2.4.5 Paraguay .....	208
2.4.6 Uruguay .....	208
2.4.7 A modo de conclusión .....	209
3 Análisis empírico comparativo de los sistemas de educación superior del Mercosur .....	209
3.1. Contexto socio-demográfico y económico .....	212
3.2 Organización del sistema terciario .....	214
3.2.1 Tipologías de instituciones de educación superior en los países del Mercosur .....	214

3.2.2 Descripción de los sistemas de educación superior en los países del Mercosur .....	214
3.2.2.1 Argentina.....	214
3.2.2.2 Bolivia .....	216
3.2.2.3 Brasil .....	218
3.2.2.4 Chile .....	219
3.2.2.5 Paraguay .....	221
3.2.2.6 Uruguay .....	223
3.3 Condiciones de la oferta .....	224
3.4 Acceso, cobertura y participación .....	226
3.5 Equidad de oportunidades educativas .....	234
3.6 Eficiencia y rendimiento .....	237
3.7 Integración entre educación superior y el sector productivo .....	242
3.8 Articulación entre educación superior y ejercicio profesional .....	243
3.8.1 Acreditación de carreras universitarias .....	243
3.8.2 Formación de recursos humanos .....	247
3.9 Financiamiento y gasto .....	247
4 Recomendaciones de política .....	252
4.1 Organización del sistema de enseñanza .....	252
4.2 Condiciones de la oferta .....	252
4.3 Acceso, cobertura y participación .....	252
4.4 Equidad de oportunidades .....	253
4.5 Eficiencia y rendimiento .....	253
4.6 Integración entre educación superior y el sector productivo .....	254
4.7 Articulación entre educación superior y ejercicio profesional .....	254
4.8 Financiamiento y gasto .....	255
Bibliografía .....	255





## Lista de Siglas

- Aladi – Associação Latino-americana de Integração
- Alalc – Associação Latino-americana de Livre Comércio
- Aneb – Avaliação Nacional da Educação Básica (Brasil)
- Anep – Administración Nacional de Educación Pública (Uruguay)
- Anresp – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Brasil)
- Anup – Asociación Nacional de Universidades Privadas (Bolívia)
- CAF – Cooperación Andina de Fomento
- CAP – Comisión de Acreditación de Postgrado (Argentina)
- Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil)

- CARE – Consejo Asesor de la Reforma Educativa (Paraguay)
- CBC – Contenidos Básicos Comunes
- CCETP – Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (Uruguay)
- CCM – Comissão de Comércio do Mercosul
- CCR – Comité Coordinador Regional
- CCT – Comisión Cooperación Técnica
- CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- Cepo – Consejo Educativo de Pueblo Originario (Bolivia)
- Cepres – Consejos Regionales de la Planificación de la Educación Superior (Argentina)
- Cerp – Centro Regional de Profesores (Uruguay)
- Ceub – Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana
- CIN – Consejo Interuniversitario Nacional (Argentina)
- Cinda – Centro Interuniversitario de Desarrollo (Chile)
- Cine – Classificação Internacional Normalizada de Educação
- Cinterplan – Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Plenamiento de la Educación, Servicio de Información Educativa Permanente
- CMC – Conselho de Mercado Comum
- CNAP – Comisión Nacional de Acreditación de Pregado (Chile)
- Conacyt – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Argentina)
- Conap – Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (Chile)
- Coneau – Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Argentina)
- CPEIP – Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (Chile)
- CRC-EB – Comissão Regional Coordenadora da Educação Básica
- CRC-ES – Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior
- CRC-ET – Comissão Regional Coordenadora da Educação Tecnológica
- CRCs – Comissões Regionais Coordenadoras

CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul

Crub – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

Crup – Consejo de Rectores de Universidades Privadas (Argentina)

CSE – Consejo Superior de Educación (Chile)

CTRs – Comissões Técnicas Regionais

Desup – División de Educación Superior – Ministerio de Educación (Chile)

EGB – Enseñanza General Básica (Argentina)

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio (Brasil)

Espol – Especialistas em Políticas Públicas

EVE – Esperanza de Vida Escolar

FCCP – Foro de Consulta de Concertación Política

FCES – Foro Consultivo Económico e Social

Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Brasil)

Fomec – Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Argentina)

Fonplata – Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Brasil)

Fundescola – Fundo de Fortalecimento da Escola (Brasil)

FNDR – Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Chile)

GED – Gratificação de Estímulo à Docência (Brasil)

Gedae – Gratificação por Desempenho de Atividade Administrativa (Brasil)

GGP – Grupo Gestor de Projetos

GMC – Grupo de Mercado Comum

GT – Grupos de Trabalho

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDPJ – Índice de Dependencia Potencial Joven

lesalc – Instituto Internacional de Educación Superior de América Latina y el Caribe

IFD – Instituto de Formación Docente (Paraguay)

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educativas Anísio Teixeira (Brasil)

- ISCED –Internacional Standard Classification  
of Education *ver* Cine
- ITS – Instituto Técnico Superior (Paraguay)
- Mecaep – Proyecto de Mejoramiento de la Calidad  
de la Educación Primaria (Uruguay)
- Mece – Programa de Mejoramiento de la Calidad  
y Equidad de la Educación (Chile)
- Mecesup – Programa Amplio de Mejoramiento  
de la Calidad y Equidad de la Educación  
Superior (Chile)
- Mercosul – Mercado Comum do Sul
- Mercosur – Mercado Común del Sur
- Mexa – Mecanismo Experimental de Acreditación  
de Carreras para el Reconocimiento de Títulos  
de Grado Universitario
- OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo  
Económico
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OECD – Organization for Economic Co-operation and  
Development *ver* OCDE
- OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos
- Orealc – Oficina Regional de Educación para a América  
Latina y el Caribe
- PEC – Proposta de Emenda Constitucional (Brasil)
- PEI – Planes Educativos Institucionales
- PIB – Produto Interno Bruto
- Pisa – Programme for International Student Assessment
- Pirls – Progress in International Reading Literacy Study
- Pnae – Programa Nacional de Alimentação  
Escolar (Brasil)
- Pnud – Programa das Nações Unidas para  
o Desenvolvimento
- Proinfo – Programa Nacional de Informática  
em Educação
- ProUni – Programa Universidade para Todos (Brasil)
- RE – Reuniões Especializadas
- RM – Reunião de Ministros do Mercosul
- RME – Reunido de Ministros da Educação
- SEM – Setor Educacional do Mercosul

SIC – Sistema de Informação e Comunicação do Mercosul

SIMCE – Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Chile)

SNED – Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos Subconvencionados (Chile)

Snepe – Sistema Nacional de Evaluación de Proceso Educativo (Paraguay)

SPU – Secretaria de Políticas Universitarias (Argentina)

SUB – Sistema de la Universidad Boliviana

TEC – Tarifa Externa Comum

TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study

Udelar – Universidad de la Republica (Uruguay)

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UIS – Unesco Institut of Statistics (Instituto de Estadísticas de la Unesco)

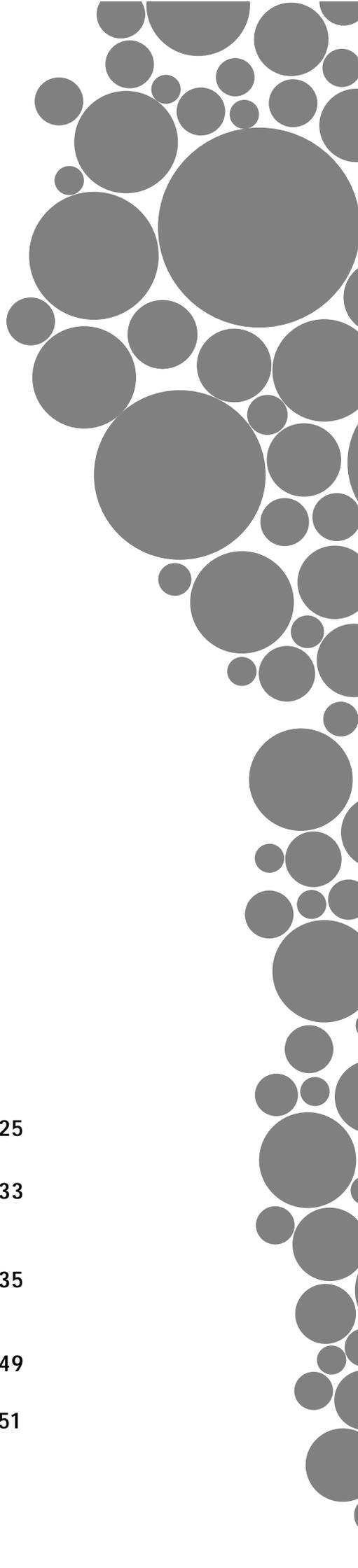
UN – United Nations (Naciones Unidas, Nações Unidas)

Undp – United Nations Development Programme

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WEI – World Education Indicators





## Lista de Gráficos

### Parte 4: Educación superior

Gráfico 1 – Distribución porcentual de la matrícula de educación superior universitaria y no universitaria – 1996-2003 .....	225
Gráfico 2 – Tasa de cobertura bruta en educación superior (pre y post grado) – 1996-2004 .....	233
Gráfico 3 – Cobertura en educación superior según nivel de ingresos familiares de los estudiantes .....	235
Gráfico 4 – Porcentaje del gasto público en educación superior dentro del gasto público total – 1997-2004 .....	249
Gáfico 5 – Gasto por alumno en educación superior em dólares americanos – 1997-2004 .....	251

# Lista de Quadros

## Parte 1

### Redemocratização, integração regional e trajetória do Setor Educacional do Mercosul

Quadro 1 – Classificação Internacional Normalizada de Educação (Cine 97) .....	40
Quadro 2 – Autoritarismo e redemocratização .....	41
Quadro 3 – Métodos de constituição das instâncias decisórias .....	44
Quadro 4 – Composição das instâncias decisórias .....	45
Quadro 5 – Regras decisórias .....	46
Quadro 6 – Organograma do SEM.....	51
Quadro 7 – Objetivos estratégicos dos planos do SEM – 1992-2010 .....	53
Quadro 8 – Plano do SEM – 1992-1997 .....	55
Quadro 9 – Plano trienal do SEM – 1998-2000 .....	57
Quadro 10 – Plano do SEM – 2001-2005 .....	58
Quadro 11 – Projetos do SEM para a educação superior – 2001-2005 .....	60

## Parte 2: Enseñanza básica

Cuadro 1 – Indicadores seleccionados del contexto económico, social y demográfico por país – Mercosur – 2002 y 2005 .....	100
Cuadro 2 – Porcentaje de la población adulta (25-64 años) con alto nivel de instrucción por edad y país – Mercosur – 2002-2003 .....	101
Cuadro 3 – Tasas netas de escolarización por país – Mercosur – 1995 y 2002-2003 .....	102
Cuadro 4 – Tasas netas de escolarización por país – Mercosur – 1996 y 2003 .....	103
Cuadro 5 – Esperanza de vida escolar por país – Mercosur – 1995 y 2003 .....	104
Cuadro 6 – Porcentaje de alumnos repetidores por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 2003 .....	105

Cuadro 7 – Tasas de reprobación por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 1996-1998 y 2004 .....	105
Cuadro 8 – Tasas de abandono por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 1996-1998 y 2004 .....	106
Cuadro 9 – Alumnos por nivel de enseñanza y país según sector de gestión (distribución porcentual) – Mercosur – 1995-1996 y 2003 .....	108
Cuadro 10 – Tamaño de la clase por nivel de enseñanza, sector de gestión y país – Mercosur – 2002 .....	109
Cuadro 11 – Alumnos por docente por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 2003 .....	110
Cuadro 12 – Salarios anuales docentes del sector público por antigüedad laboral, nivel de enseñanza y país – Mercosur – 2002-2003 .....	110
Cuadro 13 – Cambio en los salarios docentes entre ambas fechas por país – Mercosur – 1995-1996 y 2002-2003 .....	111
Cuadro 14 – Docentes por nivel de enseñanza y país, según edad (distribución porcentual) – Mercosur – 2002-2003 .....	112
Cuadro 15 – Gasto anual por alumno por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 1997-1998 y 2003-2004 .....	113
Cuadro 16 – Gasto total en educación en porcentaje del PBI por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 1997 y 2003 .....	114
Cuadro 17 – Gasto total en educación por origen de los fondos y país – Mercosur – 2002-2003 .....	114

### **Parte 3: Educação secundária alta**

Quadro 1 – Linha do tempo da legislação educacional – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai – 1985, 1990-2005 .....	128
Quadro 2 – Direitos educacionais .....	132
Quadro 3 – Modalidades de gestão .....	136
Quadro 4 – Estrutura curricular .....	142

Quadro 5 – Financiamento .....	<b>145</b>
Quadro 6 – Docência .....	<b>147</b>
Quadro 7 – Sistemas de avaliação .....	<b>152</b>

#### **Parte 4: Educación superior**

Cuadro 1 – Población total – 1996-2004 (Indicadores Globales) .....	<b>213</b>
Cuadro 2 – Tipologías de instituciones de educación superior en los países del Mercosur .....	<b>214</b>
Cuadro 3 – Alumnos en educación terciaria por tipo de formación según países – 2002-2004 (Indicador 17 de la Vitrina Estadística) .....	<b>225</b>
Cuadro 4 – Distribución porcentual de la matrícula de educación superior universitaria y no universitaria – 1996-2003 .....	<b>226</b>
Cuadro 5 – Distribución porcentual de estudiantes por niveles (Cine 5A, 5B y 6) en educación superior – 1999-2004 .....	<b>228</b>
Cuadro 6 – Matrícula por nivel de formación (pre grado, especialización, maestría, doctorado y post doctorado) – 2002-2004 (Indicador 18 de la Vitrina Estadística) .....	<b>229</b>
Cuadro 7 – Distribución porcentual de la matrícula total en educación superior por área del conocimiento – 2001-2004 .....	<b>230</b>
Cuadro 8 – Distribución porcentual de la matrícula por área del conocimiento en el nivel universitario – 2002-2004 (Indicador 19 de la Vitrina Estadística) .....	<b>231</b>
Cuadro 9 – Distribución porcentual de la matrícula por área del conocimiento en el nivel universitario – 2002-2004 (Indicador 19 de la Vitrina Estadística) .....	<b>232</b>
Cuadro 10 – Tasa de cobertura bruta en educación superior (pre y post grado) – 1996-2004 .....	<b>233</b>
Cuadro 11 – Tasa de incorporación a la educación terciaria – 2002-2004 (Indicador 16 de la Vitrina Estadística) .....	<b>234</b>
Cuadro 12 – Porcentaje de alumnos que asisten a instituciones del sector estatal en el nivel terciario – 1996-2004 (Indicador 21 de la Vitrina Estadística) .....	<b>235</b>

Cuadro 13 – Índice de paridad por género para tasa bruta de cobertura en educación superior – 1999-2004 .....	<b>236</b>
Cuadro 14 – Índice de paridad por género respecto de estudiantes que terminan estudios de pre grado en el nivel terciario (Cine 5A) – 1999-2004 .....	<b>236</b>
Cuadro 15 – Número de alumnos en educación superior por docentes a tiempo completo – 1998-2004 (Indicador 12 de la Vitrina Estadística) .....	<b>237</b>
Cuadro 16 – Tasa de deserción promedio en educación superior – 1996-2003 .....	<b>238</b>
Cuadro 17 – Porcentaje de graduados por área del conocimiento en el nivel terciario – 2001-2004 .....	<b>239</b>
Cuadro 18 – Distribución porcentual de egresados de la educación terciaria por área del conocimiento y nivel de formación – 2002-2004 (Indicador 20 de la Vitrina Estadística) .....	<b>240</b>
Cuadro 19 – Tasa bruta de graduación en estudios de pre grado (Cine 5A) en el nivel terciario – 1999-2004 .....	<b>242</b>
Cuadro 20 – Porcentaje de la población entre 25 y 64 años que ha completado la educación terciaria – 1996-2002 .....	<b>242</b>
Cuadro 21 – Gasto público en educación terciaria como porcentaje del PBI – 1995-2002 .....	<b>248</b>
Cuadro 22 – Gasto en educación superior de fuentes públicas y privadas como porcentaje del PBI – 1998-2004 (Indicador 9 de la Vitrina Estadística) .....	<b>248</b>
Cuadro 23 – Porcentaje del gasto público en educación superior dentro del gasto público total – 1997-2004 (Indicador 10 de la Vitrina Estadística) .....	<b>249</b>
Cuadro 24 – Gasto en educación superior como porcentaje del gasto total en educación – 1999-2004 .....	<b>250</b>
Cuadro 25 – Distribución porcentual de los gastos públicos ordinarios en educación terciaria – 1996-2003 .....	<b>250</b>
Cuadro 26 – Gasto por alumno en educación superior en dólares americanos – 1997-2004 (Indicador 11 de la Vitrina Estadística) .....	<b>251</b>

Cuadro 27 – Gasto público por alumno en educación superior como porcentaje del PBI per cápita – 1999-2004 .....	251
---	-----

## Lista de Tabelas

### Parte 1

#### Redemocratização, integração regional e trajetória do Setor Educacional do Mercosul

Tabela 1 – Distribuição total da população do Mercosul segundo o país – 1998-2004 .....	64
Tabela 2 – Distribuição percentual da população do Mercosul segundo o país – 1998-2004 .....	64
Tabela 3 – População urbana em porcentagem – 1998-2004 .....	65
Tabela 4 – Razão de masculinidade (proporção de homens) – 1998-2004 .....	65
Tabela 5 – Estimção da população por faixas de idade, em quinquênios – 1995, 2000, 2005 .....	65
Tabela 6 – Índice de dependência potencial – 1998-2004 .....	66
Tabela 7 – PIB <i>per capita</i> e Índice de Desenvolvimento Humano – 1995-2003/4 .....	66
Tabela 8 – Expectativa de vida ao nascer, por quinquênios – 1995-2000, 2000-2005 .....	67
Tabela 9 – Taxa de atividade geral, por sexo – 1998-2004 .....	68

### Parte 3: Educação secundária alta

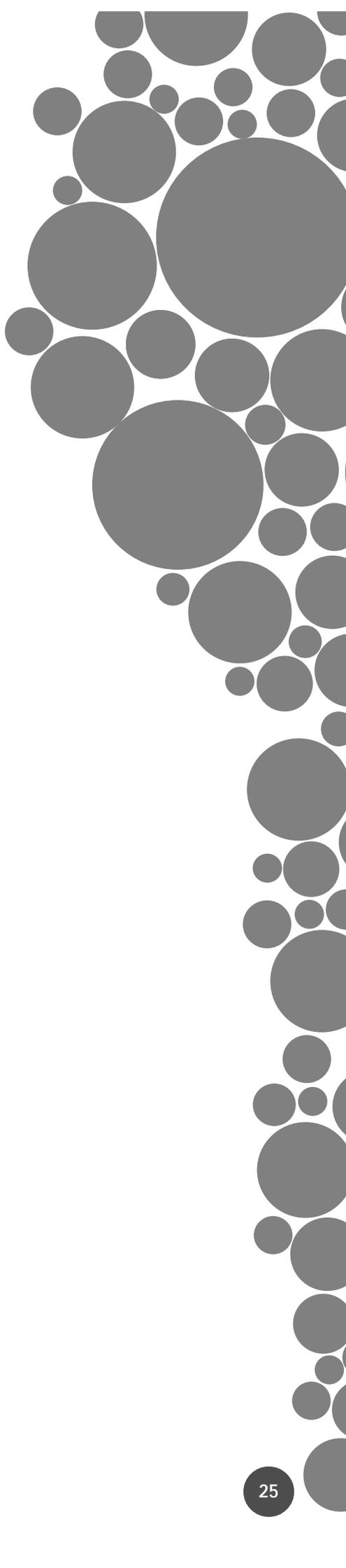
Tabela 1 – Matrículas na educação secundária alta – Cine 3 .....	156
Tabela 2 – Estabelecimentos de ensino para a educação secundária alta – Cine 3 .....	157
Tabela 3 – Média de alunos por turma na educação secundária alta .....	157

Tabela 4 – Alunos por professor na educação secundária alta – cálculo baseado em docentes em tempo integral.....	<b>157</b>
Tabela 5 – Organização do tempo de ensino nas instituições públicas – carga horária no secundário alto .....	<b>158</b>
Tabela 6 – Taxa de escolarização por idade (15-17 anos) .....	<b>159</b>
Tabela 7 – Taxas de escolarização bruta e líquida na educação secundária alta .....	<b>160</b>
Tabela 8 – Percentual de matrículas da população de 17 anos na educação secundária alta .....	<b>161</b>
Tabela 9 – Percentual de alunos matriculados no setor público na educação secundária alta .....	<b>161</b>
Tabela 10 – Taxa de aprovação na educação secundária alta .....	<b>162</b>
Tabela 11 – Taxa de abandono na educação secundária alta .....	<b>163</b>
Tabela 12 – Taxa de reprovação na educação secundária alta .....	<b>163</b>
Tabela 13 – Alunos de 15 anos com correspondência idade-série adequada na educação secundária alta .....	<b>163</b>
Tabela 14 – Alunos de 15 anos com atraso escolar de um ou mais anos na educação secundária alta .....	<b>164</b>
Tabela 15 – Taxa de distorção idade-série na educação secundária alta .....	<b>164</b>
Tabela 16 – Matrículas no ensino secundário alto em programas gerais e vocacionais .....	<b>165</b>
Tabela 17 – Carreiras em educação técnico-profissional de nível médio – 2004 .....	<b>166</b>
Tabela 18 – Taxa de incorporação na educação terciária – Cine 5.....	<b>167</b>
Tabela 19 – Transições entre 14 e 17 anos – taxa de matrículas líquidas por nível educacional em instituições públicas e privadas .....	<b>167</b>
Tabela 20 – Transições entre 18 e 20 anos – taxa de matrículas líquidas por nível educacional em instituições públicas e privadas.....	<b>168</b>
Tabela 21 – Participação feminina na educação secundária alta .....	<b>169</b>

Tabela 22 – Taxa bruta de graduação na educação secundária alta, por sexo .....	<b>169</b>
Tabela 23 – Taxa de escolaridade na educação secundária alta na faixa etária de 15-17 anos, por situação urbana e rural .....	<b>170</b>
Tabela 24 – Taxa líquida na educação secundária alta por nível educacional do domicílio .....	<b>170</b>
Tabela 25 – Jovens de 15-17 anos com dois ou mais anos de atraso escolar por clima educativo do domicílio do aluno .....	<b>171</b>
Tabela 26 – Gasto por aluno na educação secundária alta (em dólares estadunidenses convertidos usando PPPs).....	<b>172</b>
Tabela 27 – Gasto em educação de fontes públicas e privadas como porcentagem do PIB na educação secundária alta .....	<b>172</b>
Tabela 28 – Salários dos professores na educação secundária alta (programas gerais) em dólares .....	<b>173</b>
Tabela 29 – Salários dos professores na educação secundária alta (programas gerais) em relação ao PIB <i>per capita</i> .....	<b>174</b>

#### **Parte 4: Educación superior**

Tabla 1 – Especificación de las dimensiones, indicadores y fuentes para el análisis .....	<b>210</b>
---	------------



## Apresentação

Em virtude do reconhecimento do papel estratégico da educação para o desenvolvimento econômico, social, cultural e científico-político e para a integração do Mercosul, os ministros da educação dos estados-membros criaram, em 1991, o Setor Educacional do Mercosul (SEM).

Desde sua criação, o SEM enfatiza a importância da informação e comunicação no processo de integração das políticas educacionais. Por essa razão, foi publicado, em 2005, o *Estudo Analítico-Descritivo Comparativo do Setor Educacional do Mercosul (1996-2000)*, com os indicadores produzidos pelos países participantes do SEM.

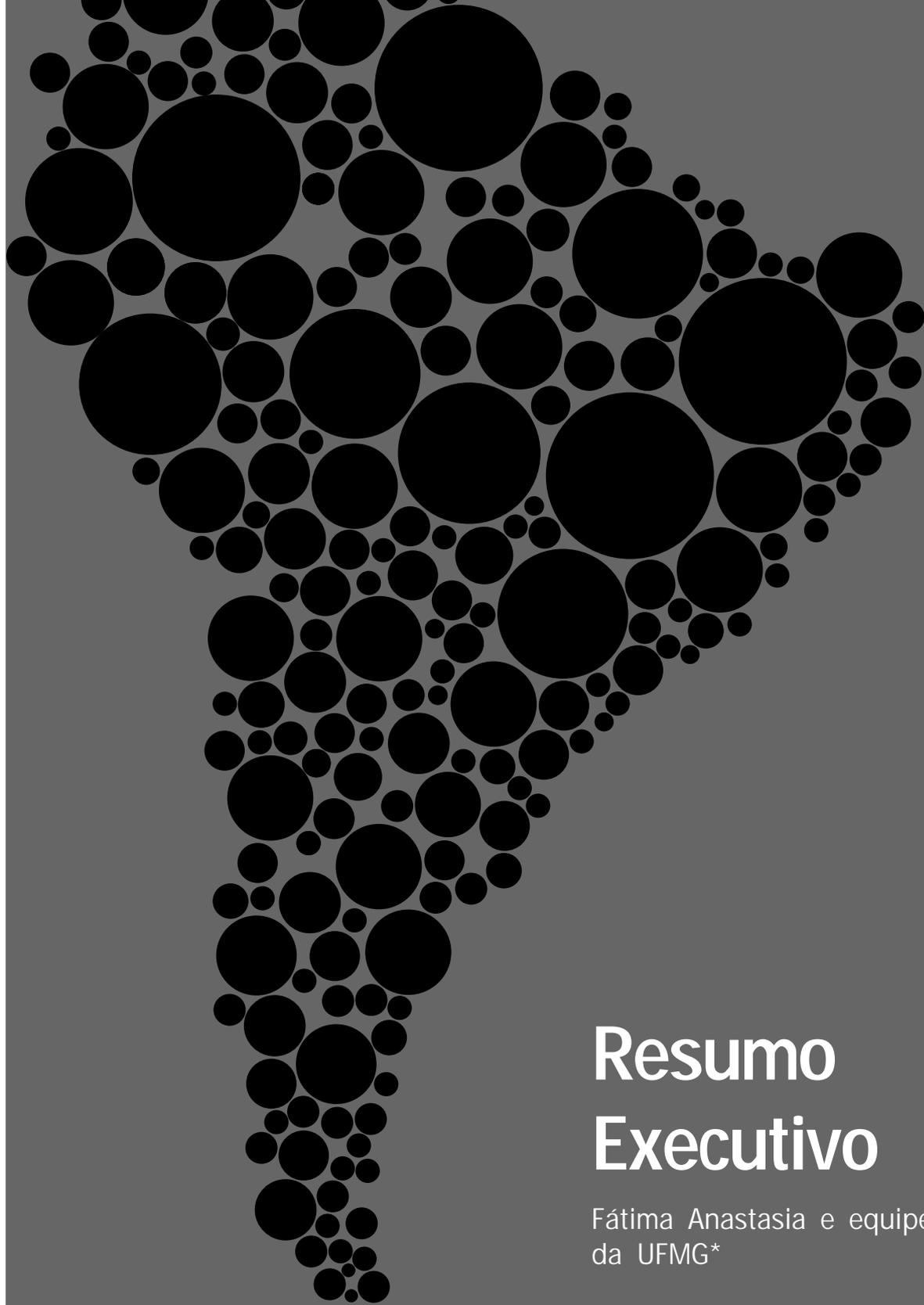
Em continuidade a esse trabalho, apresenta-se agora o *Estudo Analítico Comparativo do Setor Educacional do Mercosul (2001-2005)* coordenado e financiado pelo Brasil, um dos membros do SEM, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Este estudo desenvolveu-se com a cooperação de pesquisadores da

Universidade Federal de Minas Gerais e de consultores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

O objetivo deste estudo é dar um diagnóstico da educação nos seis países que integram o SEM, assim como apresentar as tendências recentes no desenvolvimento dos sistemas educacionais nos três níveis de ensino (básico, secundário e terciário) e mostrar a organização e o desempenho de cada um desses níveis de ensino no período de 2001 a 2005.

Esta publicação organiza-se em um resumo executivo e quatro seções: a primeira discorre acerca da redemocratização, integração regional e trajetória do SEM; a segunda faz uma análise comparativa da educação básica; a terceira apresenta as principais tendências da educação secundária; e, a quarta desenvolve uma análise baseada em indicadores comparáveis e disponíveis acerca da educação terciária.

Espera-se que essas informações auxiliem os gestores da região na formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais, possibilitando a troca de experiências entre os países.



# Resumo Executivo

Fátima Anastasia e equipe  
da UFMG\*

---

\* *Coordenadora:* Fátima Anastasia; *subcoordenadora:* Magna Inácio; *pesquisadores:* José Francisco Soares, Marlise Matos e Maria Teresa Gonzaga Alves; *Assistentes de pesquisa:* Danusa Marques, Felipe Nunes, Florence Fiuza, Marta Mendes Rocha, Valéria Cristina Oliveira.

As informações e análises relativas ao ensino básico e ao ensino superior foram extraídas dos estudos produzidos pelos demais consultores.



## 1 Objetivos

O Estudo Analítico Comparativo do Setor Educacional do Mercosul (SEM) tem por objetivo oferecer ao leitor a descrição e a análise das recentes tendências imprimidas à política educacional dos países que compõem o bloco, bem como dos resultados produzidos no período 2000-2005.

Sempre que possível, esta análise foi desenvolvida levando em conta as variáveis do contexto mais amplo em que se insere a questão educacional, com ênfase para as dimensões político-institucional, sociodemográfica e econômica, tendo em vista os significativos e conhecidos impactos que essas variáveis produzem sobre o desempenho dos indicadores educacionais, especialmente em regiões como a América do Sul, marcadas por profundas desigualdades econômicas e sociais.

O Estudo está organizado em quatro partes: na primeira trata-se de descrever a criação do Mercosul no contexto da redemocratização e da emergência de novos arranjos institucionais na região, assinalando a posição ocupada pelo tema da educação na agenda do bloco, especialmente a partir da construção do Setor Educacional do Mercosul (SEM). Além disso, apresenta um conjunto de informações sociodemográficas e econômicas com vista a dimensionar o perfil da demanda e da oferta de oportunidades educacionais e a apontar os principais problemas e gargalos identificados nos diferentes países, buscando sinalizar as prioridades de alocação de recursos públicos para a educação.

As outras partes foram elaboradas por três diferentes equipes de consultores, cada uma delas responsável pelo estudo de um nível de ensino, contemplando a análise de tendências longitudinais no conjunto dos países e a análise das características similares e divergentes entre

eles, e possibilitando, ademais, a construção de cenários para uma maior integração regional do setor educacional.

## 2 Metodologia utilizada

A análise do setor educativo, com foco nos níveis educacionais básico, secundário e superior, utilizou-se de indicadores comparáveis e disponíveis no âmbito do projeto Vitrine Estatística do Sistema de Informação e Comunicação do Mercosul Educativo e de estatísticas produzidas por diferentes instituições, com destaque para o projeto WEI-World Education Indicators.

As análises basearam-se na definição de níveis de ensino pactuada entre os países-membros e associados ao Mercosul. Com o objetivo de dotar de comparabilidade os indicadores educacionais relativos ao funcionamento e ao desempenho do setor educativo, o SEM ajustou a Classificação Internacional Normalizada de Educação – CINE 97, que define os níveis educacionais a partir da consideração de duas dimensões: a complexidade dos programas e a idade teórica oficial de ingresso no nível. O SEM distingue três níveis de ensino: a) básico: correspondente ao Cine 1 e 2; b) o secundário, relativo ao Cine 3; e c) o superior, que abrange os níveis Cine 5 e 6.

O estudo da evolução do SEM, no período compreendido entre 2000 e 2005, em termos da sua agenda de reforma e do funcionamento e desempenho dos sistemas educativos, foi realizado em perspectiva longitudinal, utilizando-se dados secundários disponíveis. De forma geral, os estudos por nível de ensino incluem as dimensões dos sistemas educativos que foram priorizadas pelo SEM, mediante a seleção e a produção de um conjunto de indicadores comparáveis. Essas dimensões incluem: a) o contexto no qual se desenvolve a educação e que impacta o volume e o perfil da demanda educacional – indicadores globais relativos ao contexto demográfico, social e econômico; b) os recursos aplicados em educação; c) a caracterização do Sistema Educativo em termos do acesso, da cobertura e da participação; d) a eficiência interna do Sistema Educativo; e) a equidade de oportunidades educacionais; e f) o impacto social da educação. Cabe destacar que, além dos indicadores produzidos pelo projeto Vitrine Estatística, os estudos incluíram novos indicadores, particularmente no que diz respeito à necessidade de dimensionar o impacto do Sistema Educativo em relação à equidade nas oportunidades educacionais.

As estratégias de comparação utilizadas pelos consultores para a análise de cada nível educacional variaram, destacando-se dois procedimentos principais: 1) a construção de séries temporais; e 2) a comparação dos indicadores com base em dois referentes temporais, inclusive mediante a comparação entre diferentes períodos: 1995-1999 e 2000-2005.

## 3 Principais tendências educacionais observadas nos países do Mercosul

A busca por maior eficiência, eficácia e efetividade, visando à elevação da capacidade instalada, de pessoal e de recursos, assim como a participação da comunidade no processo de mudança, são algumas das diretrizes apontadas pelo SEM para a elaboração das reformas educacionais no Mercosul.

A recente experiência democrática, sob a vigência de acentuadas desigualdades econômicas e sociais, e a necessidade de dinamizar a participação dos jovens nos mercados de trabalho explicam a ênfase concedida às políticas orientadas para o **nível básico** nos países do Mercosul. Dessa forma, grande parte das políticas está voltada para a universalização do acesso conjugada à manutenção (elevação) dos indicadores de rendimento dos matriculados.

As reformas educacionais realizadas no período em tela procuraram transformar a organização institucional e pedagógica do sistema escolar, os conteúdos curriculares, a oferta dos serviços e as oportunidades de acesso e permanência no sistema educativo. Dentre elas, as políticas compensatórias orientadas para a produção de equidade educacional constituem elementos centrais para garantir condições de ensino-aprendizagem para a população em idade escolar.

Quanto à gestão escolar, observou-se uma forte tendência descentralizadora no Mercosul, ampliando as esferas de participação dos governos subnacionais e dos cidadãos, sem privatizar o ensino. Apesar de todos os países apresentarem sistema misto de gestão (público e privado), a maior parte dos crescentes recursos investidos na educação básica é de origem pública, sendo o Chile o único país em que as instituições privadas são mais frequentes, ainda que subsidiadas pelo Estado.

No **nível secundário**, as reformas educacionais em curso já estão produzindo melhoria nas condições de oferta, incluindo a garantia, por legislação específica, da inclusão dos jovens na idade adequada. No âmbito do ensino técnico, foram desenvolvidas ações de harmonização, entre os países, do perfil profissional, com conseqüente orientação para adoção de mudanças curriculares nessa direção. Além disso, observou-se maior disponibilidade de instituições públicas, privadas ou mistas, com ampliação da carga horária mínima anual e diversificação de conteúdos a partir de alterações nos currículos, contemplando a formação geral e vocacional.

Não obstante, com base nos dados estatísticos disponíveis, pode-se afirmar que a universalização da educação secundária alta não foi, ainda, contemplada nos países da região, devido às constantes dificuldades econômicas e aos fatores do próprio sistema educacional, que limitaram o nível de acesso e a permanência dos jovens no sistema. De uma forma geral, os problemas do fluxo escolar causados pela repetência, não aprovação, abandono e a distorção idade/série constituem o grande desafio do Mercosul. Os baixos níveis de desempenho escolar (evidências do Pisa e das avaliações nacionais) ajudam a explicar, em parte, as baixas taxas de sucesso dos sistemas educacionais para manter os jovens no ensino secundário e garantir o êxito na conclusão.

No que se refere ao **nível superior**, foram detectados, desde o princípio dos anos 80, grandes desafios para os governos dos países da região, destacando-se: a expansão do sistema de ensino superior, com elevação do número de matrículas e de instituições; a diversificação, com o fortalecimento de instituições de ensino terciário não-universitárias; a ampliação do setor privado de educação pós-secundária. Aparentemente, em maior ou menor grau, essas tendências estão presentes em todos os sistemas educacionais da região e do mundo inteiro. Como causas para tais mudanças, podem ser mencionadas, entre outras, a complexidade das economias, ampliando a demanda por profissionais qualificados e a competição por títulos ou credenciais educativas.

## 4 A evolução de indicadores selecionados

Neste tópico, o principal eixo de discussão refere-se à questão da qualidade da educação na região, que se traduz nos desafios relacionados à ampliação do acesso, à melhoria do desempenho e à produção de equidade. O exame de tais temas será feito por nível de ensino, seguindo a mesma estrutura apresentada na segunda parte deste estudo.

### 4.1 Educação básica

#### Acesso

O ensino básico nos seis países inclui dois níveis, correspondentes ao primário e ao secundário baixo, que guardam correspondência com os identificados como Cine 1 e Cine 2 pela

Classificação Internacional Normalizada de Educação. Existem, no entanto, algumas diferenças entre os países no período analisado; enquanto alguns restringem a obrigatoriedade aos níveis incluídos no ensino básico, outros a excedem. Argentina e Uruguai, por exemplo, consideram obrigatório o último ano da educação anterior ao ensino básico. Há diferenças, entre os países, no que se refere à idade de início do ensino básico: na Argentina e no Uruguai, 5 anos de idade; na Bolívia, no Chile e no Paraguai, 6 anos de idade; e, no Brasil, 7 anos de idade. Varia, também, a idade de conclusão do ensino básico: 13 anos de idade na Bolívia e no Chile e 14 nos demais países. Por conseqüência, a duração da educação básica varia entre os países: é de 8 anos na Bolívia, no Brasil e no Chile; 9 anos no Paraguai e 10 anos na Argentina e no Uruguai. A passagem entre os níveis componentes da educação básica (Cine 1 e Cine 2) ocorre, teoricamente, na idade compreendida entre os 11 e 12 anos em todos os países, à exceção do Brasil, onde ela ocorre entre os 10 e 11 anos.

### **Descentralização da gestão**

À exceção do Uruguai, nos demais países da região verificou-se a descentralização da gestão educativa, com variações de grau, atores responsabilizados e relação entre os níveis de governo. Por meio da descentralização buscou-se ampliar a eficiência e melhorar a gestão educacional, dando autonomia às escolas no que se refere aos seus projetos pedagógicos e abrindo espaço para a participação das comunidades. Em alguns casos, observou-se a carência de pessoal técnico preparado, evidenciando a necessidade de o governo central prover capacitação de recursos humanos.

A descentralização da gestão foi financiada via transferência intergovernamental de recursos. No Chile e no Brasil, o financiamento foi vinculado ao número de matrículas. Em geral, os governos centrais mantiveram algumas responsabilidades, tais como função suplementar, supervisão, desenho de programas e execução de programas nacionais compensatórios.

### **Modalidades de oferta**

O primeiro e significativo contraste que vale mencionar, no que se refere às modalidades de gestão, é a menor importância relativa concedida à gestão pública no Chile, comparativamente aos demais países. Por contraste, na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, a gestão pública é amplamente majoritária.

O tema do subsídio estatal matiza consideravelmente a usual antinomia entre gestão pública e gestão privada. Nos sistemas em que a gestão privada é relativamente pequena, a presença do Estado por meio de subsídios ou é nula (Brasil e Uruguai) ou é minoritária (Argentina e Paraguai). Ali onde a gestão privada é muito importante (Chile), a presença do Estado, através de subsídios, é significativa: aproximadamente 85% da matrícula registrada no primário e no secundário baixo estão subvencionados.

### **Estrutura curricular**

Em geral, a reforma curricular empreendida nos países da região caracterizou-se pela criação de um currículo mais flexível – com uma parte comum e uma parte específica, definida segundo as particularidades locais – e visou: atualizar conhecimentos; construir novas competências na era da informação, dos desenvolvimentos tecnológicos e da globalização (ênfase na informática); desenvolver os valores da tolerância, do respeito aos direitos humanos e da democracia (temas transversais).

A reforma curricular pautou-se pela crítica dos currículos anteriores (voltados prioritariamente para a transmissão de conteúdos); ênfase em áreas, competências e habilidades, ao invés de disciplinas; crítica das metodologias anteriores; orientação construtivista e valorização da identidade cultural, especialmente na Bolívia e no Paraguai, por meio da introdução da educação bilíngüe.

A implantação dos novos currículos não ocorreu sem percalços, relacionados com a inexistência de recursos humanos qualificados (sobretudo no caso da educação bilíngüe) e de materiais didáticos coerentes com o novo modelo. Por isso, o investimento na formação inicial e na capacitação continuada de docentes foi uma medida complementar visando à construção das condições requeridas para o desenvolvimento dos novos currículos.

### **Democratização escolar**

Foram desenvolvidas, no período, várias experiências coerentes com os novos currículos e com a nova concepção educacional, visando impulsionar a autonomia da escola, a sua capacidade de gestão financeira e a democratização da gestão escolar. Vale citar, a título de exemplo: a jornada escolar completa no Chile e no Uruguai (beneficiando mais os alunos de baixa renda); a gestão escolar participativa (eleição de diretores no Brasil e instâncias de participação na Bolívia); a organização de instâncias colegiadas para administrar recursos financeiros (Brasil); a mudança nas práticas docentes e o aumento dos dias de aula (Bolívia).

Algumas mudanças foram levadas a cabo no âmbito dos estados/províncias e dos municípios. Seus efeitos variam de acordo com a capacidade de investimento em infra-estrutura, recursos humanos e assessoramento técnico aos estabelecimentos educativos. Houve casos em que tais propostas sofreram resistências de alguns atores, devido ao seu caráter inovador, observando-se, por conseqüência, a convivência de estabelecimentos educacionais pautados no antigo modelo com os moldados pelas reformas.

### **Financiamento**

Nos países da região, durante a década de 1990, observou-se o incremento do gasto em educação e do gasto por aluno, em um contexto de significativo aumento da matrícula, em que pesem as políticas de ajuste estrutural vigentes no período. Não obstante, a América Latina ainda investe menos por aluno do que os países desenvolvidos e emergentes, devido à escassez de recursos, que continua a condicionar fortemente as decisões no campo educacional.

### **Docência**

No que se refere à docência, verificou-se a tentativa de melhorar as condições de trabalho, deterioradas durante os anos anteriores, e de dignificar a profissão. Foram realizadas modificações nas carreiras docentes e nas normas regulatórias, visando o fortalecimento da formação (inicial e permanente) e o incremento salarial. Pode-se citar, a título de exemplos: o aumento da exigência para ingressar na carreira docente (provas, concursos, formação de nível superior); a regulamentação da carreira, com vista a dar maior estabilidade ao professor; os programas de capacitação, inclusive no exterior (Chile), com ênfase na educação bilíngüe e por meio de parcerias com universidades (Bolívia); a introdução de incentivos salariais (Chile).

## **4.2 Educação secundária**

### **Acesso**

O acesso à educação secundária é garantido por lei, nos países do Mercosul, para todos aqueles aptos a cursá-lo. Esse nível de ensino é obrigatório no Chile, dos 8 aos 12 anos, e na Argentina, apenas em Buenos Aires. Na maioria dos países, no entanto, ainda persiste déficit de oferta (baixa cobertura) desse nível de ensino.

Todos os países instituíram, em consonância com as diretrizes do SEM, políticas de promoção de equidade: a Argentina, por meio da Lei Nacional de Educação, de 2005; a Bolívia, no seu texto constitucional (artigo 180); o Brasil, na Lei de Diretrizes e Bases (LDB); o Chile, através de diversos programas; o Paraguai, através da Lei Geral de Educação, de 1998; e o Uruguai, nos programas da Administração Nacional de Educación Pública (Anep).

### **Descentralização da gestão**

Também no âmbito da educação secundária, a exemplo do ocorrido no nível básico, foram promovidas políticas de descentralização da gestão em vários países do bloco, ainda que informadas por diferentes modelos: na Argentina e no Brasil, descentralização por devolução; na Bolívia e no Chile, descentralização por delegação. Já o Paraguai e o Uruguai apresentam maior grau de concentração do que os demais países.

### **Modalidades de oferta**

Argentina, Bolívia e Brasil apresentam oferta híbrida dos serviços educacionais. No Chile, o ensino médio é ofertado por meio de um sistema misto, que inclui o financiamento público, totalmente privado e privado com subsídios públicos; no Paraguai a oferta também é híbrida, podendo-se encontrar escolas públicas, escolas privadas e escolas privadas com subsídio público; no Uruguai o sistema de oferta é híbrido, sendo a rede privada subsidiada com recursos públicos.

### **Estrutura curricular**

No que tange ao ensino propedêutico, a Argentina, a Bolívia, o Chile e o Uruguai introduziram reformas orientadas para a reorganização do ensino médio em direção a uma estrutura polimodal, que inclui um ciclo de formação básica e geral seguido de um ciclo de formação diferenciada por áreas. No Brasil, houve reformas no sentido de revisão dos conteúdos curriculares. Temas transversais, como meio-ambiente, democracia e direitos humanos, gênero, saúde e sexualidade, foram integrados à estrutura curricular na Argentina, na Bolívia, no Brasil e no Chile.

### **Democratização escolar**

Na Argentina, quase todas as constituições provinciais estabelecem um Conselho Provincial de Educação, de caráter descentralizado e colegiado. Na Bolívia foram instituídas muitas leis que incluem a família e a comunidade na tomada de decisões relacionadas com os rumos da educação no país. No Brasil, diferentes sistemas de ensino e estabelecimentos escolares participam da definição da parte diversificada do currículo, com base nas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. Cabe menção, ainda, à existência, no Brasil, do Conselho Nacional de Educação. No Paraguai, embora o Ministerio de Educación y Cultura (MEC) seja o responsável pelo desenho geral dos processos curriculares, o artigo 117 da Lei nº 1.264/1998 (Ley General de Educación) dispõe que, na elaboração dos planos e programas, o Ministério deverá consultar os governos departamentais e as instituições educativas públicas e privadas. No Uruguai, o ensino público, em todos os níveis, é regido por um ou mais Conselhos Diretivos Autônomos. Brasil, Argentina, Chile e Bolívia foram os países que apresentaram maiores avanços no que se refere à democratização de seus sistemas educacionais.

### **Financiamento**

Uma tendência geral observada no período foi a ampliação da participação do setor público no financiamento da educação secundária ao longo do processo de reforma.

### **Docência**

Na Argentina e no Chile são exigidos cinco anos de educação superior para ser docente titulado do nível médio. No Brasil e no Uruguai, tal exigência cai para quatro anos e, no Paraguai, para três anos. Na Bolívia, a legislação requer formação superior para o exercício da docência no ensino médio, mas não especifica o número de anos. Foram criados diversos programas incentivando a docência e a capacitação dos professores do ensino médio, com o objetivo de reciclá-los para atender à heterogeneidade dos perfis dos estudantes.

### **Avaliação**

Entre os países estudados, apenas o Chile implantou um sistema de avaliação ainda nos anos 80, sendo que os demais países criaram instâncias especializadas nacionais responsáveis pela realização regular de exames dessa natureza ao longo dos anos 90. A realização de avaliações do rendimento escolar integrou, em boa medida, o próprio marco legal da reforma educacional.

## **4.3 Ensino superior**

### **Acesso**

O exame dos indicadores de acesso ao ensino superior permite afirmar que, no período 1996-2004, na Argentina e no Brasil praticamente dobraram a matrícula nesse nível de ensino, em termos absolutos. Já no Chile e no Uruguai observou-se um crescimento sustentado da matrícula, porém menor do que o verificado nos outros países do bloco. No Paraguai, a matrícula triplicou no período estudado.

No entanto, o acesso aos estudos pós-graduados continua insuficiente, considerando as crescentes necessidades de formação de recursos humanos com elevado *expertise*.

### **Modalidades de oferta**

Diante da incapacidade das instituições estatais de absorver a crescente demanda por vagas no ensino superior, os Estados nacionais reduziram normas burocráticas que regulamentavam a entrada na universidade, contribuindo para o aumento da participação do setor privado na oferta desse nível de ensino. De acordo com alguns autores, essa política foi parcialmente exitosa, já que ampliou a oferta de vagas, mas provocou queda da qualidade (Del Bello, 2002; Rama, 2005).

### **Estrutura curricular**

Ao lado da ampliação da oferta educativa no nível universitário, verificou-se, no período, um crescimento significativo da oferta de educação superior não-universitária, que se constituiu instrumento de política pública para responder às demandas por formação em educação técnica, em cursos de menor duração.

Como conseqüência direta da diversificação institucional dos sistemas de educação superior, atualmente há instituições vocacionadas essencialmente para a pesquisa, institutos politécnicos e institutos profissionais, entre outros, que foram criados para atender a determinados grupos da população. Além disso, um número significativo de universidades aumentou sua matrícula, oferecendo, por exemplo, programas de educação a distância, via Internet (Espinoza, 2002; Ginsburg, Espinoza y otros, 2003; González, 2003).

### **Democratização do acesso**

Programas estatais de bolsas para estudantes com bom rendimento acadêmico e recursos escassos, orientados para assegurar o acesso e a permanência no interior do sistema, evitando o abandono por razões econômicas, são exemplos de políticas orientadas para o aumento de equidade.

Na Bolívia, no Brasil e no Chile, há iniciativas para a promoção do acesso de grupos indígenas e outras minorias, ou dirigidas a vítimas de violência política. Essas iniciativas combinam recursos públicos com programas de admissão especial e bolsas complementares em algumas universidades específicas.

Apesar disso, observa-se a quase total ausência de programas destinados a melhorar o rendimento acadêmico e a qualidade da inserção dos alunos beneficiados pelas políticas compensatórias, o que repercute nos índices de retenção, particularmente críticos na Argentina.

A redução da desigualdade no acesso à educação superior vincula-se diretamente com as ações destinadas a minimizar a brecha nas oportunidades educativas nos níveis básico e secundário. À medida que estas tenham êxito, aumentará a equidade no acesso à educação

superior.

### **Financiamento**

Em que pese a tendência de elevação dos gastos públicos em educação superior em vários países do Mercosul (Brasil, Chile e Paraguai), o nível de gasto continua baixo, se comparado com o observado no mundo desenvolvido. No Uruguai, no período compreendido entre 1995 e 2003, verificou-se a diminuição do gasto público em relação ao PIB.

Nos países da região, em geral, se observa uma tendência à diminuição do gasto público em educação superior como porcentagem do gasto público total, diferentemente do que ocorre nos países mais desenvolvidos, nos quais o gasto público vem aumentando levemente na última década.

A análise do nível superior de ensino dos países do Mercosul permite constatar as seguintes tendências nas últimas décadas: a) crescente expansão da matrícula estudantil; b) restrição relativa da inversão pública no nível terciário; c) rápida multiplicação e diversificação das instituições dedicadas a ministrar diferentes tipos de educação pós-secundária; d) crescente participação do setor privado na composição da oferta educativa; e, e) progressivo afastamento do Estado de suas responsabilidades relativas ao financiamento e à regulação da educação superior (ver Espinoza, 2002; Tunnerman, 2000; Yarzabal, 1999, 2001).

### **Referências bibliográficas**

DEL BELLO, J. C. *Desafíos de la política de educación superior en América Latina: reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para e mejoramiento de la calidad*. Washington: The World Bank, 2002. (LCSHD Paper Series, n. 70).

ESPINOZA, O. *The global and national rhetoric of educational reform and the practice of (in)equity in access to the Chilean higher education system, 1981-1998*. Doctoral dissertation – School of Education, University of Pittsburgh, 2002.

GINSBURG, M.; ESPINOZA, O.; POPA, S.; TERRANO, M. Privatisation, domestic marketisation, and international commercialisation of higher education: vulnerabilities and opportunities for Chile and Romania within the framework of WTO/GATS. *Globalisation, Societies and Education*, v. 1, n. 3, p. 413-445, 2003.

GONZÁLEZ, L. E. *Nuevos proveedores de la educación superior: el caso de Chile*. Caracas: Unesco Iesalc, 2003.

RAMA, C. *El acceso a la educación superior en América Latina y el Caribe*. Paper presentado en Seminario Educación Superior en América Latina, Buenos Aires, 10 de Junio de 2005.

TUNNERMAN, C. Una nueva política para la educación superior en América Latina y el Caribe. In: ENCUENTRO DE ESTUDIOS PROSPECTIVOS REGIÓN ANDINA, 4. Medellín, Colombia, 2000. *Memorias del IV Encuentro...*: Sociedad, Educación y Desarrollo. Medellín, Colombia: ESUMER (Instituto de Estudios Prospectivos de Antioquia – Colombia Prospectan), 2000. Disponível em: <<http://www.esumer.edu.co/prospectan.html>>.

WORLD BANK (1999). *Educational change in Latin American and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HD.nsf/SectorPages/Education?Opendocument>>. Acesso em: 15 jul. 2001.

YARZÁBAL, L. *Consenso para el cambio en la educación superior*. Caracas, Venezuela: Iesalc/Unesco, 1999. (Colección Respuestas, n. 9).

\_\_\_\_\_. Impactos del neoliberalismo sobre la educación superior en América Latina. *Cipedes*, v. 1, n. 12, p. 9-15, 2001.



# Parte 1

## REDEMOCRATIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO REGIONAL E A TRAJETÓRIA DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL

Fátima Anastasia e equipe da UFMG\*

---

\* *Coordenadora:* Fátima Anastasia; *subcoordenadora:* Magna Inácio; *pesquisadores:* José Francisco Soares, Marlise Matos e Maria Teresa Gonzaga Alves; *assistentes de pesquisa:* Danusa Marques, Marta Mendes Rocha, Felipe Nunes, Valéria Cristina Oliveira e Florence Fiúza.



## INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta um diagnóstico da educação nos países membros do Sistema Educacional do Mercosul (SEM), com a seguinte estrutura:

- 1) criação do Mercosul no contexto da globalização e da redemocratização da América Latina;
- 2) planos e ações do Setor Educacional do Mercosul (SEM);
- 3) contextos sociodemográficos e econômicos nos seis países que integram o SEM; e
- 4) tendências recentes no desenvolvimento dos sistemas educacionais do Mercosul, abrangendo os três níveis de ensino (básico, secundário e terciário).

Para a análise dos níveis de ensino, foi utilizada a Classificação Internacional Normalizada de Educação (Cine 97), que padroniza conceitos, definições e indicadores para o sistema educacional (Quadro 1). Os níveis, determinados a partir do conjunto de experiências e competências desenvolvidas durante o processo de aprendizagem, resultam da combinação entre complexidade e idade teórica de ingresso do aluno em cada estágio. Adaptando-se a esses critérios, o SEM usa a Cine 97 como parâmetro para a compatibilização de indicadores dos países do Mercosul, possibilitando a comparação entre eles e outras regiões do mundo.

Quadro 1 – Classificação Internacional Normalizada de Educação (Cine 97)

Nível	Descrição
Cine 0 – Educação pré-primária	Período de atividades educacionais sistemáticas anteriores à obrigatoriedade do ensino. A idade teórica corresponde ao intervalo de 3 a 5 anos, com duração mínima anual de 200 horas.
Cine 1 – Educação primária ou primeira etapa da educação básica	Primeiras atividades de leitura, escrita e aritmética. Geralmente coincide com o início da obrigatoriedade e a primeira etapa da educação básica, incluindo crianças com idade entre 6 e 11 anos.
Cine 2* – Primeiro ciclo da educação secundária ou segunda etapa da educação básica	Inclusão da aprendizagem por disciplinas, uma vez que aluno já deve dominar completamente as competências básicas de linguagem e aritmética. Normalmente a última série coincide com o fim da obrigatoriedade, englobando a faixa etária de alunos de 12 a 14 anos.
Cine 3 – Segundo ciclo da educação secundária	Usualmente posterior à educação obrigatória, é constituída por programas com maior especialização da aprendizagem, professores mais qualificados ou especializados, sendo a faixa etária típica de admissão dos alunos nesse nível aquela de 15 ou 16 anos.
Cine 4 – Educação pós-secundária não-terciária	São incluídos programas onde os conhecimentos adquiridos nos níveis anteriores são ampliados, principalmente no campo profissional, sendo o conteúdo insuficiente para a sua identificação como terciário, ou Cine 5.
Cine 5 – Primeiro ciclo da educação terciária	Caracterizado por programas de formação teórica avançada ou desenvolvendo competências para o mercado de trabalho, orientando-se para a formação de profissionais altamente qualificados ou preparando pesquisadores para integrar os níveis mais elevados de formação.
Cine 6 – Segundo ciclo da educação terciária	Reúne programas de estudos avançados que almejam a realização de pesquisas originais, concedendo o grau de doutor (ou mais elevado).

Fonte: *Nota sobre la Cine 97* ([http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/Literacy/Note%20on%20ISCED%2097\\_Sp.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/Literacy/Note%20on%20ISCED%2097_Sp.pdf)).

\* A partir da categoria Cine 2 há subdivisões definidas com base na formação anterior e o destino do aluno, geralmente organizadas segundo a opção da continuidade dos estudos ou a inserção no mercado de trabalho.

Os dados sociodemográficos e econômicos dos países estudados têm como fonte principal a *Vitrine Estatística* do Mercosul, e nos casos em que foram constatados problemas de consistência ou falta de informações foram consultadas outras bases de dados: *World Population Prospects* (UN, 2004), *Human Development Report* (Pnud, 2006) e Cepal/Celad.

## 1 A CRIAÇÃO DO MERCOSUL NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO E DA REDEMOCRATIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

O primeiro passo visando à organização de um mercado econômico regional na América Latina ocorreu na década de 1960, quando foi formada a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). Outras iniciativas importantes para a concretização desse mercado foram tomadas nos anos 1980: a Alalc foi sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi); Argentina e Brasil assinaram, em 1985, a Declaração de Iguazu e, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Recém-saídos de regimes autoritários, ambos os países buscavam uma maior integração à economia global.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi instituído em 26 de março de 1991, como zona de livre comércio acordada entre os quatro países – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – signatários do Tratado de Assunção. O objetivo principal dessa aliança comercial era a

dinamização da economia da região por meio de liberalização tarifária gradual, facilitando o trânsito de pessoas, mercadorias e capitais.

A criação do Mercosul deu-se no contexto da chamada “terceira onda de democratização” (Huntington, 1991), que teve início no sul da Europa, nos anos 1970, espalhou-se pela América Latina nos anos 1980 e atingiu o Leste Europeu, em 1989, tendo como marco principal dessa última etapa a derrubada do muro de Berlim.

Na América Latina, a redemocratização jogou por terra as autocracias que vicejavam na região desde o início da década de 1960 (ver Quadro 2). Esses regimes – pelo menos no caso dos países que sofreram a ruptura autoritária no contexto do aprofundamento da industrialização (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai) – foram denominados por Guillermo O’Donnell de “burocrático-autoritários”. Segundo O’Donnell, tratava-se de um “novo animal político”, que se distinguia dos autoritarismos tradicionais, de tipo caudilhistas, pela presença dos militares enquanto instituição e por serem regimes de “modernização-conservadora”: comprometidos com o desenvolvimento econômico, porém regressivos no plano político.

Após sua criação, em 1991, a estrutura institucional do Mercosul foi bastante alterada por ocasião da Reunião de Cúpula de Presidentes de Ouro Preto, realizada em dezembro de 1994, que aprovou o Protocolo de Ouro Preto. Adicional ao Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu o atual arranjo institucional do Mercosul, dotando-o de personalidade jurídica internacional e atribuindo-lhe competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

Na reunião, foram definidos os principais instrumentos de política comercial comum que regem o Mercosul, encabeçados pela Tarifa Externa Comum (TEC), posta em prática a partir de 1º de janeiro de 1995.

**Quadro 2 – Autoritarismo e redemocratização**

Etapas	Argentina	Brasil	Bolívia	Chile	Paraguai	Uruguai
Ruptura autoritária (período)	1976-1983 (Houve um primeiro golpe na Argentina, em 1966, que durou até 1973)	1964-1984	1964-1977	1973-1989	1945-1988	1973-1984
Transição democrática (período)	1984-1993	1985-1987	1978-1982	1990-1994	1989-1991	1985
Ano da promulgação da Constituição em vigor	1994 (Reforma constitucional de 1994)	1988 (53 emendas constitucionais)	1967 (Reformas em 1995, 2002 e 2004)	1981 (Reformas em 1989, 1991, 1997, 1999, 2000, 2003 e 2005)	1992	1967 (Reformas em 1989, 1994, 1996 e 2004)

Fontes: Anastasia, Melo e Santos (2004); Political Database of the Americas; Anastasia (2006).

Segundo o Protocolo de Ouro Preto, cada país membro tem um voto e as decisões devem ser unânimes. São três as instâncias decisórias do Mercosul: um Conselho (com funções políticas), um Grupo (com funções executivas) e uma Comissão Técnica.

O Protocolo de Olivos – que foi assinado em 2002 e entrou em vigor em 2004 – criou o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul, com sede em Assunção, no Paraguai, eliminando uma das fontes de insegurança jurídica do bloco.

Atualmente o Mercosul é composto por cinco países – Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela<sup>1</sup> – e tem, desde 1996, Bolívia e Chile como membros associados.<sup>2</sup> Outros países se associaram ao Mercosul na década de 2000: Peru, em 2003, e Colômbia e Equador, em 2004.

Um dos objetivos centrais do bloco é o fortalecimento da inserção de seus membros nos mercados mundiais, por meio da atração de capitais e da captação de investimentos facilitadas pela existência de uma união aduaneira.

No início do século 21 teve início uma nova etapa da integração regional que recebeu o nome de *Relançamento do Mercosul*, com o objetivo principal de reforçar a união aduaneira, conferindo prioridade aos seguintes temas: acesso ao mercado; agilização dos trâmites em fronteira (plena vigência do Programa de Assunção); incentivos aos investimentos, à produção e à exportação, incluindo as zonas francas, a admissão temporária e outros regimes especiais; tarifa externa comum; defesa comercial e defesa da concorrência; solução de controvérsias; incorporação da normativa Mercosul; fortalecimento institucional do Mercosul; relações externas.<sup>3</sup>

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores brasileiro,

[...] a integração comercial propiciada pelo Mercosul também favoreceu a implantação de realizações nos mais diferentes setores, como educação, justiça, cultura, transportes, energia, meio ambiente e agricultura. Neste sentido, vários acordos foram firmados, incluindo desde o reconhecimento de títulos universitários e a revalidação de diplomas até, entre outros, o estabelecimento de protocolos de assistência mútua em assuntos penais e a criação de um “selo cultural” para promover a cooperação, o intercâmbio e a maior facilidade no trânsito aduaneiro de bens culturais.<sup>4</sup>

São três os idiomas oficiais do Mercosul: o português, o castelhano e o guarani.<sup>5</sup> Atualmente, o português é o idioma mais falado no bloco, mas o castelhano é falado em todos os estados-membros, exceto no Brasil.

## 1.1 Os arranjos institucionais dos países do Mercosul

À exceção do Chile, que promoveu importantes reformas econômicas e sociais sob o autoritarismo, os países que participam do Mercosul empreenderam esforços reformistas já na vigência do regime democrático, incorrendo, portanto, em maiores custos de transação, já que tais reformas tiveram que ser negociadas e aprovadas no âmbito de arranjos poliárquicos com marcas características do modelo consensual (Dahl, 1989; Lijphart, 2003).

O compromisso com a democracia e com a paz tem sido, aliás, um tema bastante presente na agenda do Mercosul: em diversas ocasiões os países-membros e associados ao bloco reconheceram a importância da democracia para a continuidade e o êxito da integração regional, como ocorreu quando da assinatura, em 1996, da “Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul” e, em 1998, com a assinatura do “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático” e da “Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz”.

<sup>1</sup> O pedido de adesão ao Mercosul foi protocolado pela Venezuela em dezembro de 2005, e seu ingresso foi formalizado em Caracas em julho de 2006.

<sup>2</sup> O *status* de membro associado é estabelecido por meio de acordos bilaterais, denominados Acordos de Complementação Econômica, firmados entre o Mercosul e cada país associado.

<sup>3</sup> Fonte: <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>

<sup>4</sup> Fonte: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgreg/mercom/>

<sup>5</sup> Por solicitação do Paraguai, o guarani foi incluído como idioma oficial do Mercosul em decisão tomada por ocasião da 23ª Reunião de Ministros do Mercosul Cultural, realizada no Rio de Janeiro em 21 de novembro de 2006.

Outra iniciativa importante, no plano político, refere-se à constituição e instalação do Parlamento do Mercosul: em dezembro de 2005, a Cúpula de Presidentes aprovou o Protocolo Constitutivo do Parlamento, e sua instalação deu-se em Montevideu, em 7 de maio de 2007.

O exame dos arranjos institucionais dos seis países em tela (Quadro 3) permite afirmar que todos são repúblicas presidencialistas bicamerais. Dois deles – Argentina e Brasil – possuem organização político-administrativa federativa e os demais são unitários. O sistema eleitoral predominante entre eles é o de representação proporcional, e, à exceção do Paraguai, os seus sistemas partidários são multipartidários. Apenas na Bolívia e no Paraguai não se observa o monopólio da representação pelos partidos. Os presidentes dos países-membros e associados ao bloco têm mandatos que variam de 4 a 6 anos, podendo ser reeleitos na Argentina, no Brasil e no Paraguai.

Embora todos os países sejam bicamerais (Quadro 4), há variações importantes no que se refere aos procedimentos de constituição das duas câmaras: no Uruguai e no Paraguai o bicameralismo é congruente proporcional; na Argentina, no Brasil e na Bolívia, o bicameralismo é incongruente; no Chile ele é congruente majoritário (Anastasia, Melo, Santos, 2004; Anastasia, Nunes, 2006). Vale lembrar que o sistema de representação proporcional é mais afim ao consensualismo do que o majoritário. No que se refere ao grau de simetria entre as duas câmaras, o Chile se destaca novamente por apresentar um bicameralismo assimétrico, com concentração de poderes no Senado.

O Brasil é o país que apresenta maior número de representantes nas duas câmaras e o maior grau de fracionamento partidário parlamentar ( $NEP > 7$ ), seguido pela Bolívia e pelo Chile ( $NEP > 4$ ). Tais traços são da maior importância, dadas as suas óbvias repercussões nos padrões de interação entre os poderes executivo e legislativo e nas chances de o presidente organizar e coordenar uma maioria governativa comprometida com a aprovação de sua agenda.

A regra de maioria qualificada é exigida para a realização de reformas constitucionais na Argentina, no Brasil, na Bolívia, no Chile e no Uruguai, o que se coaduna com o modelo consensual de Lijphart (2003). Por outro lado, verifica-se grande concentração de poderes de agenda nas mãos dos presidentes dos países do Mercosul, seja no que se refere aos poderes de decreto, seja no que diz respeito às prerrogativas de nomeação de autoridades (Quadro 5). Tal característica (concentração dos poderes de agenda nas mãos do Poder Executivo) é típica do modelo majoritário de democracia.

Todos os países contam com mecanismos institucionalizados de participação política dos cidadãos nos interstícios eleitorais, sendo que, em alguns casos, como no Brasil, tais instrumentos facultam a participação popular nas decisões relacionadas à gestão e à implementação de políticas públicas, como os conselhos setoriais e o orçamento participativo. Cabe destacar que, no caso do Chile, a convocação de plebiscito ou referendo é prerrogativa do presidente.

Consideradas em seu conjunto, as instituições políticas dos países do Mercosul podem ser classificadas como predominantemente consensuais: repúblicas presidencialistas, bicamerais, com representação proporcional (exceto Chile e Bolívia), multipartidarismo (exceto Paraguai), maiorias qualificadas para alterações constitucionais – o que garante às minorias poder de veto contra as preferências intensas de maiorias ocasionais – e mecanismos institucionalizados de participação política dos cidadãos nos interstícios eleitorais.

Outro traço marcante do modelo consensual, o federalismo, está presente apenas em dois países do bloco: Argentina e Brasil. Como se verá adiante, essa é uma característica importante para as decisões relativas à política educacional desses países.

A predominância de instituições consensuais, especialmente no que se refere ao eixo “método de constituição das instâncias decisórias”, é, no entanto, contrabalançada pela concentração de poderes de agenda e de veto nas mãos dos presidentes, no eixo “regras decisórias” (Anastasia, Nunes, 2006).

Quadro 3 – Métodos de constituição das instâncias decisórias

Arranjos institucionais	Argentina	Brasil	Bolívia	Chile	Paraguai	Uruguai
Organização política	Federativa	Federativa	Unitária	Unitária	Unitária	Unitária
Sistema eleitoral (Câmara baixa)	Representação proporcional com lista fechada e bloqueada.	Representação proporcional de lista aberta.	Misto de correção, com 52% dos distritos uninominais. Lista fechada e bloqueada nos distritos plurinominais.	Majoritário com correção proporcional. Lista majoritária obtém duas cadeiras se conseguir mais do que o dobro de votos da segunda lista.	Representação proporcional de lista fechada e bloqueada.	Representação proporcional de lista fechada e bloqueada.
Sistema partidário	Multipartidário.	Multipartidário.	Multipartidário.	Multipartidário.	Bipartidário.	Multipartidário.
Monopólio da representação	Partidos.	Partidos.	Não existe. Grupos de cidadãos ou movimentos sociais podem participar de eleições sem formar partidos.	Partidos.	Não existe. Grupos de cidadãos ou movimentos sociais podem participar de eleições sem formar partidos.	Partidos
Tipo de cameralismo	Bicameralismo incongruente.	Bicameralismo incongruente.	Bicameralismo incongruente.	Bicameralismo congruente (majoritário).	Bicameralismo congruente (proporcional).	Bicameralismo congruente (proporcional).
Mandato do presidente	4 anos.	4 anos.	5 anos.	6 anos.	5 anos.	5 anos.
Forma de eleição presidencial	2º turno, se ninguém alcançar 45% dos votos.	2º turno, se ninguém alcançar 50% + 1 dos votos.	2º turno no Congresso entre os dois mais votados.	2º turno, se ninguém alcançar 50% + 1 dos votos.	Pluralidade.	2º turno, se ninguém alcançar 50% + 1 dos votos.
Reeleição para presidente	Sim.	Sim.	Não.	Não.	Sim.	Não.
Coincidência entre eleições legislativas e executivas	Parcial.	Sim.	Sim.	Não.	Sim.	Sim.

Fontes: Anastasia, Melo, Santos (2004); Political Database of the Americas; Anastasia (2006).

Quadro 4 – Composição das instâncias decisórias

Instâncias decisórias	Argentina	Brasil	Bolívia	Chile	Paraguai	Uruguai
Composição das Câmaras Legislativas	Bicameralismo simétrico: Senado com 63 membros e Câmara com 257 membros.	Bicameralismo simétrico: Senado com 81 membros e Câmara com 513 membros.	Bicameralismo simétrico: Senado com 27 membros e Câmara com 130 membros.	Bicameralismo assimétrico (favorece ao Senado): Senado com 47 membros e Câmara com 120 membros.	Bicameralismo simétrico: Senado com 45 membros e Câmara com 80 membros.	Bicameralismo simétrico: Senado com 31 membros e Câmara com 99 membros.
Número efetivo de partidos (pós-redemocratização)	3,0 < NEP < 3,9	NEP > 7	NEP > 4	NEP > 4	2,5 < NEP < 2,9	3,0 < NEP < 3,9
Principais partidos	PJ, UCR e Frepaso	PMDB, PT, PSDB, PP, PSB, DEM, PTB e PDT	ADN, MNR, MIR e UCS	PS, PDC, UDI e RN	Colorado, PLRA e EN	PC, Blanco e EP

Fontes: Anastasia, Melo, Santos (2004); Political Database of the Americas; Anastasia (2006).

Quadro 5 – Regras decisórias

(continua)

Decisões	Argentina	Brasil	Bolívia	Chile	Paraguai	Uruguai
Reforma da Constituição	A Constituição pode ser reformada no todo ou em qualquer de suas partes. A necessidade da reforma deve ser declarada pelo Congresso com o voto de 2/3 de seus membros, mas não se efetuará senão por meio de uma convenção para tal.	A Constituição pode ser emendada mediante proposta de 1/3 dos membros da Câmara ou do Senado, e também mediante proposta do presidente. A proposta será discutida e votada em cada Casa em dois turnos, requerendo para aprovação 3/5 dos membros.	A Constituição não esclarece sobre a competência para iniciar propostas de reforma, definindo no art. 230 que a Constituição pode ser parcialmente reformada mediante uma declaração prévia, ou seja, por meio de lei ordinária aprovada por 2/3 dos membros presentes em cada uma das Câmaras.	Segundo o artigo 374, a Constituição pode ser reformada pelo Congresso, por uma Assembléia Constituinte ou pelo povo mediante referendo. O presidente pode apresentar proposta de “atos legislativos”. São necessários 3/5 dos membros do Congresso para modificar a Constituição.	Segundo o art. 299, emendas ao texto constitucional podem ser propostas por 1/4 do Congresso, pelo presidente ou por 30.000 eleitores. A aprovação das emendas Constituição se dará por maioria absoluta, na Casa de origem, aplicando-se a mesma regra à segunda Casa legislativa.	O presidente pode iniciar a reforma da Constituição por leis constitucionais que requerem para sua sanção 2/3 do total de votos dos membros de cada uma das Câmaras.
Poder de Decreto Constitucional	Sim.	Sim.	Não.	Não.	Não.	Sim.
Poder de Decreto Delegado	Sim.	Sim.	Não.	Sim.	Não.	Não.

Quadro 5 – Regras decisórias

(continuação)

Decisões	Argentina	Brasil	Bolívia	Chile	Paraguai	Uruguai
Nomeação de autoridades pelo Poder Executivo	Ministros; vice-presidente da nação (que é o presidente do Senado, porém ele não vota, a não ser em caso de empate de votos); membros da Suprema Corte; membros das Cortes Inferiores de Justiça.	Ministros; deputados para exercerem a liderança do Governo, composta de líder e três vice-líderes; 1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU); presidente do Banco Central; e membros do STJ.	Ministros e prefeitos dos departamentos.	Ministros; governadores; e “Controlador General de La República”.	Governadores dos departamentos (art. 161 da CF); embaixadores e ministros que representam o país no exterior; “nombrar y remover a los ministros del Poder Ejecutivo y al Procurador General de la República” (art. 238 da CF).	“Ministros (art. 174 da CF) e un secretario y un prosecretario, quienes actuarán como tales en el Consejo de Ministros” (art. 168 da CF).
Nomeação de autoridades pelo Poder Legislativo	O auditor geral é indicado pelo partido de oposição com maior número de legisladores no congresso; defensor público é indicado pelo Congresso (2/3), a partir de uma lista proposta por uma comissão parlamentar mista.	2/3 dos membros do Tribunal de Contas da União (TCU).	Fiscal Geral da República; defensor do povo; magistrados do Tribunal Constitucional; conselheiros da judicatura; ministros da Corte Suprema de Justiça.		Designam ou propõem os magistrados e os seus funcionários (art. 222 da CF).	“Miembros de la Suprema Corte de Justicia, de la Corte Electoral, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas” (art. 85 da CF).

Quadro 5 – Regras decisórias

(conclusão)

Decisões	Argentina	Brasil	Bolívia	Chile	Paraguai	Uruguai
Mecanismos institucionalizados de participação dos cidadãos na produção legal	Parlamentares podem submeter projeto de lei à consulta popular; iniciativa legislativa pelos cidadãos (art. 39 da Constituição)	Comissão de Participação Legislativa; audiências públicas; referendo; plebiscito; iniciativa popular de legislação.	Referendos; iniciativa legislativa pelos cidadãos (art. 4º da Constituição).	O Executivo pode convocar plebiscito ou referendo.	O Legislativo pode solicitar referendo, desde que não trate de temas como eleições, sistema tributário e relações internacionais (arts. 121 e 122 da CF); e é reconhecido o direito à iniciativa popular de legislação (art. 123 da CF).	“El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo” (art. 79 da CF).

Fontes: Anastasia, Melo, Santos (2004); Political Database of the Americas; Anastasia (2006).

O que se quer assinalar é que os efeitos combinados dessas instituições (consensuais e majoritárias) impactam os padrões de interação e as decisões relacionadas às políticas públicas, especialmente a política educacional, objeto deste trabalho.

## 1.2 A estrutura institucional do Mercosul

Desde sua definição pelo Protocolo de Ouro Preto (1994), a estrutura institucional tem sofrido pequenas modificações, caracterizadas principalmente pela criação de novos foros. A última reestruturação institucional do Mercosul foi aprovada pela Decisão CMC nº 59/00, durante a XIX Reunião Ordinária do CMC (Florianópolis, 14 e 15/12/2000).

As instâncias decisórias máximas do Mercosul são o Conselho do Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC).

O CMC é composto pelos ministros das Relações Exteriores e de Economia dos países-membros, tem como função a condução política do processo de integração regional e se pronuncia através de *Decisões*. O GMC é um órgão decisório executivo, responsável por fixar os programas de trabalho e negociar acordos com terceiros em nome do Mercosul, por delegação expressa do CMC. Integrado por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores e de Economia e dos Bancos Centrais dos Estados Parte, o grupo se pronuncia através de *Resoluções*.

O relançamento do Mercosul, em 2000, criou foros informais e paralelos à estrutura institucional que foram incorporados à estrutura orgânica ao final da Cúpula de Florianópolis para dar maior dinamismo à estrutura. Sem alterar a estrutura dorsal do Mercosul, a Decisão 59/00 consolidou algumas mudanças. Os três órgãos vinculados ao GMC, a saber, os Subgrupos de Trabalho, as Reuniões Especializadas e os Grupos *ad hoc*, tiveram seu número alterado: os Subgrupos de Trabalho, conectados ao GMC, passaram a ser em número de quatorze; as Reuniões Especializadas, também ligadas ao GMC, passaram a ser em número de oito; e os Grupos *ad hoc* passaram a ser em número de quatro.

Logo abaixo do GMC está a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Esta é um órgão decisório técnico que se pronuncia por *Diretivas* e é responsável por apoiar o GMC no que se refere à política comercial do bloco. Após a reestruturação institucional, os comitês vinculados à CCM passaram a ser em número de sete.

A estrutura institucional do Mercosul possui órgãos consultivos, entre eles o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), por meio do qual os diferentes setores da sociedade (sindicatos, consumidores, sociedade civil em geral) encaminham seus pleitos e proposições aos órgãos de decisão, nesse caso ao GMC, por meio de *Recomendações*.

O Parlamento do Mercosul é o órgão de representação civil dos cidadãos dos países membros, criado em dezembro de 2005 pela Decisão CMC 23/05. Sua primeira sessão foi em maio de 2007. Em uma primeira etapa seus membros foram escolhidos entre os integrantes dos parlamentos nacionais, e em sua etapa definitiva, a partir de 2010, os representantes serão eleitos por voto direto e simultâneo dos cidadãos, seguindo o critério de representatividade civil.

No nível técnico e operacional, o Mercosul conta com a Secretaria do Mercosul, órgão de caráter permanente, sediado em Montevideu, com a função de dar apoio operacional e prestar serviços aos demais órgãos do Mercosul. Até 2002, a Secretaria desempenhava atividades de arquivo oficial da documentação, publicação e difusão de decisões, organização dos aspectos logísticos das reuniões dos órgãos do Mercosul dentro e fora de sua sede permanente, informação regular aos estados-partes sobre as medidas implementadas por país para incorporar em seu ordenamento jurídico as normas emanadas dos órgãos do Mercosul. Por meio da Decisão CMC nº 30/02 do Conselho do Mercado Comum, a Secretaria do Mercosul teve ampliadas suas funções e ganhou o Setor de Assessoria Técnica. Através da Resolução GMC nº 01/03 do Grupo Mercado Comum, a Secretaria foi dividida em três setores.

O Mercosul funciona mediante Reuniões de Ministros (RM), Reuniões Especializadas (RE), Conferências e Reuniões *ad hoc*. Através da Dec. nº 11/03, constituiu-se a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), vinculada ao Conselho do Mercado Comum, integrada por representantes dos estados-membros e presidida por uma personalidade política destacada de um dos Estados. Sua função principal é apresentar iniciativas ao CMC sobre temas relativos ao processo de integração, as negociações externas e a conformação do Mercado Comum.

Do ponto de vista da tomada de decisões nos órgãos políticos do Mercosul – Conselho e Grupo Mercado Comum –, o sistema adotado é o consenso entre os Estados-partes e na presença de todos os seus membros. No que tange à resolução de controvérsias entre os membros, o Protocolo de Brasília (1991), adotado para o período de transição, instituiu um sistema de solução de controvérsias que foi confirmado pela conferência de Ouro Preto.

O mecanismo prevê quatro instâncias resolutivas, com procedimentos adequados a cada uma delas: além de negociações diretas entre as partes envolvidas e da intervenção do Grupo Mercado Comum, já previstas no próprio Tratado de Assunção, adotou-se o recurso a um sistema arbitral (por meio de um Tribunal *ad hoc*) e previu-se igualmente um procedimento para as reclamações formuladas por particulares. O Protocolo de Ouro Preto agregou mais uma instância resolutiva: após o término insatisfatório de negociações diretas, é possível levar o litígio à consideração da Comissão de Comércio antes de submetê-lo à apreciação direta do GMC. Essencialmente, os mecanismos previstos configuram dois métodos complementares de solução de controvérsia: a via diplomática tradicional de negociação e o recurso à instância jurisdicional de caráter arbitral.

## 2 PLANOS E AÇÕES DO SETOR EDUCACIONAL DO MERCOSUL (SEM)<sup>6</sup>

### 2.1 Criação e estrutura

O Setor Educacional do Mercosul (SEM) foi criado em 1991, logo após a assinatura do Tratado de Assunção.<sup>7</sup> Com base nos princípios e objetivos desse Tratado, os ministros da Educação de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai submeteram ao Conselho do Mercado Comum um “Protocolo de Intenções” relativo às ações do bloco no setor educacional e propuseram a criação, no âmbito do Mercosul, de um subgrupo de trabalho no campo da educação.<sup>8</sup> Por meio da Resolução 07/91, o Conselho do Mercado Comum respaldou a iniciativa e instituiu a Reunião de Ministros de Educação dos Países Membros do Mercosul como órgão responsável pela coordenação das políticas educacionais da região. A criação do SEM teve como ponto de partida o reconhecimento, pelos ministros de Educação dos Estados membros do bloco, “do papel estratégico desempenhado pela Educação no processo de integração, para atingir o desenvolvimento econômico, social, científico-tecnológico e cultural, da região” (III RME).

Em 2001 a estrutura do SEM foi alterada, sendo que as principais mudanças afetaram os níveis técnicos e operacionais (Decisão nº 15/01). Essa ação foi justificada pela necessidade de dotar a estrutura de maior flexibilidade, permitindo um fluxo de comunicação entre os níveis estratégico, técnico e de execução.

<sup>6</sup> As informações a respeito do SEM – sua história, estrutura organizacional, planos e ações – foram obtidas através de pesquisa de conteúdo das atas das reuniões dos ministros de Educação, dos planos, acordos e decisões disponíveis no *site* do Mercosul Educacional ([www.sic.inep.gov.br](http://www.sic.inep.gov.br)).

<sup>7</sup> Fulquet (2007) destaca o desenvolvimento dessa agenda de integração do setor educacional a partir de encontros e fóruns, envolvendo ministros da Educação, técnicos e especialistas dos países da região, dentre eles: “Descentralización Educativa”, realizado pela OEI e governo da Argentina; Encuentro Internacional de Educación, Alfabetización y Ciudadanía, realizado pelo governo do Brasil; Reunião preparatória do “Mercosul Cultural y Educativo”, apoiado pela OEI, OEA, Orealc-Unesco e Cinterplan.

<sup>8</sup> O Protocolo de intenções foi assinado pelos ministros da Educação em 13 de dezembro de 1991 na cidade de Brasília.

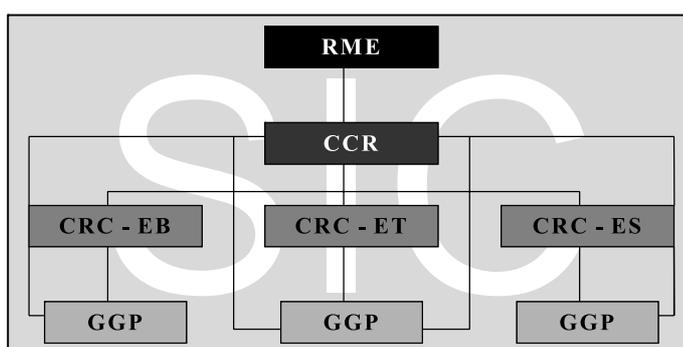
Atualmente o SEM é constituído pelos seguintes órgãos que correspondem a diferentes âmbitos de atuação: 1) Conselho de Ministros da Educação e Comitê Coordenador Regional, responsáveis pelas decisões políticas e estratégicas no âmbito do SEM; 2) Comissões Regionais Coordenadoras, responsáveis pelas decisões de natureza técnica; e 3) Grupos Gestores de Projetos (GGP), responsáveis pelas decisões relativas à execução de programas e ações do SEM (Quadro 6).

A presidência do SEM é exercida, de forma rotativa e pelo prazo de seis meses, pelos ministros da Educação dos países membros do Mercosul.<sup>9</sup> O Conselho de ministros de Educação é a instância máxima do SEM, responsável pela definição das políticas e planos estratégicos do setor. Por resolução do Conselho do Mercado Comum, sua missão é “acordar planos e programas que orientem a definição de políticas e estratégias comuns para o desenvolvimento educativo regional” (2ª RME). Até a presente data já foram realizadas 33 reuniões de ministros de Educação (RME), nas quais eles reafirmaram os princípios e compromissos do Setor Educacional do Mercosul, aprovaram os planos de ação, assinaram decisões e resoluções, solicitaram estudos, constituição de grupos de estudo, realização de eventos e avaliaram as atividades, projetos e programas realizados.

O Comitê Coordenador Regional é outro órgão que atua no nível político e estratégico como assessor do Conselho de Ministros. Sua função é elaborar, desenvolver e avaliar programas e projetos. Esses dois órgãos, o Conselho de Ministros e o Comitê Coordenador Regional, são responsáveis por assegurar as fontes e mecanismos de financiamento e os recursos necessários ao desenvolvimento dos projetos.

No nível técnico, o SEM é composto por Comissões Regionais Coordenadoras. Até o ano de 2001 estas eram chamadas Comissões Técnicas Regionais, num total de seis, que, a partir de 2002, tiveram suas atividades assumidas pelas três Comissões Regionais Coordenadoras atuais: Comissão Regional Coordenadora de Educação Tecnológica (CRC-ET), Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica (CRC-EB) e Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior (CRC-ES).

Quadro 6 – Organograma do SEM



Fonte: Mercosul Educacional ([www.sic.inep.gov.br](http://www.sic.inep.gov.br)).

<sup>9</sup> O Protocolo de Intenções, assinado em Brasília em 13/12/1991, estabeleceu que a Comissão de Ministros de Educação será o órgão responsável para tomar decisões referentes às contribuições que o sistema educacional possa oferecer ao desenvolvimento das políticas do Mercosul. Esta Comissão: a) será integrada pelos ministros de Educação dos países signatários do Tratado de Assunção; b) se reunirá todas as vezes que julgar necessário e pelo menos uma vez por semestre; c) será presidida pelo ministro de cada Estado membro, em forma rotativa, por períodos de seis meses; d) poderá solicitar a colaboração de organismos nacionais e internacionais e de outras entidades que considere pertinente; e) empreenderá as gestões necessárias que possibilitem a inter-relação da Educação com as áreas de Cultura, Ciência e Tecnologia; f) será assistida permanentemente por um Comitê Coordenador Regional.

A execução dos projetos cabe aos Grupos Gestores de Projetos (GGP), que, até 2001, eram chamados de Grupos de Trabalho. Estes são órgãos criados *ad hoc* pelas Comissões Regionais Coordenadoras de Área e têm como função desenvolver projetos com objetivos, metas e prazos definidos pelas CRCA.

Desde sua criação, o SEM tem considerado a informação e a comunicação como elementos-chave no processo de integração das políticas educacionais. A necessidade de criar canais de comunicação que permitam um intercâmbio sistemático de informações, imprescindível para dar continuidade às políticas de integração em matéria educativa, deu origem ao Sistema de Informação e Comunicação (SIC), organizado a partir das infra-estruturas e redes já existentes na Região, por exemplo, os bancos de dados de universidades e centros de pesquisa em educação.

As funções do SIC são: difundir as ações do SEM junto aos sistemas educacionais nacionais e às instâncias responsáveis pela gestão escolar; produzir e disseminar informações atualizadas; e organizar uma base terminológica comum a ser adotada pelo SEM.

A partir da reforma de 2001, as atividades do SIC abrangeram a “comunicação, gestão do conhecimento e produção e disseminação de informação no âmbito do SEM”. A nova estrutura organizacional fez do SIC “uma instância comum a todos os Comitês Técnicos e um ambiente de comunicação e intercâmbio entre eles”.

Como forma de viabilizar os projetos e o processo de integração das políticas educacionais na região, o SEM produz e mantém, desde a sua criação, informações estatísticas, comparáveis e atualizadas, sobre os sistemas educacionais dos países membros. Este esforço resultou na formação de um Grupo de Especialistas em Estatísticas Educacionais que, desde 1997, vem se empenhando na produção de dados atualizados e comparáveis sobre a educação nos países membros. A criação do conjunto de indicadores começou com a realização do I Seminário-Oficina em outubro de 1997, no Chile, com o apoio da Oficina Regional de Educação para a América Latina. Os dados coletados e produzidos e os indicadores podem ser encontrados na Vitrine Estatística do SEM.<sup>10</sup>

## 2.2 Planos e ações

A missão do SEM remete à contribuição do setor educacional para o processo de integração regional, pautada na construção de uma consciência cidadã para a integração e na promoção de uma educação de qualidade para todos no contexto de um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. No atual Plano do SEM, a missão do setor é:

conformar un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del Mercosur, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una identidad y ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región. (Plan del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010).

Observa-se, ao longo do período, entretanto, a inclusão de novos componentes e princípios orientadores: o foco nos segmentos sociais mais vulneráveis; o incentivo à mobilidade e ao intercâmbio no âmbito regional (Plan 2001-2005) e a ênfase no papel do SEM como uma instância de concertação de políticas (Plan 2006-2010).

<sup>10</sup> Não foi possível localizar a informação referente à data da implantação da *Vitrine Estatística* do SEM.

Quadro 7 – Objetivos estratégicos dos planos do SEM – 1992-2010

1992 -1997	1998 -2000*	2001 -2005	2006 -2010
<p>1. Formação de uma consciência social favorável ao processo de integração;</p> <p>2. Capacitação dos recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento;</p> <p>3. Compatibilização e harmonização dos Sistemas Educacionais.</p>	<p>1. Desenvolvimento da identidade regional, por meio do estímulo ao conhecimento mútuo e a uma cultura de integração;</p> <p>2. Promoção de políticas regionais de capacitação de recursos humanos e melhoria da qualidade da educação.</p>	<p>1. Fortalecimento de uma consciência cidadã favorável ao processo de integração regional que valorize a diversidade cultural;</p> <p>2. Promoção de educação de qualidade para todos na região e de políticas de formação e capacitação de recursos humanos competentes;</p> <p>3. Conformação de um espaço educativo regional de cooperação solidária.</p>	<p>1. Contribuir para a integração regional acordando e executando políticas educativas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente;</p> <p>2. Promover educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo;</p> <p>3. Promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para a melhoria dos sistemas educativos;</p> <p>4. Impulsionar e fortalecer programas de mobilidade de estudantes, “pasantes”, docentes, investigadores, gestores, diretores e profissionais;</p> <p>5. Concertar políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul.</p>

Fonte: Mercosul Educacional ([www.sic.inep.gov.br](http://www.sic.inep.gov.br)).

\* Em 2000, por meio do documento “Compromisso de Brasília”, os ministros da Educação definiram um conjunto de metas para esse ano: 1) compatibilização de aspectos curriculares e metodológicos a partir de uma perspectiva regional; 2) intercâmbio de alunos, docentes e pesquisadores; 3) informação e comunicação; 4) avaliação e credenciamento; e 5) formação de recursos humanos.

Em 16 anos de funcionamento, a pactuação de planos de ação entre os ministros da Educação orienta a atuação do SEM. Nesses planos são definidos as áreas prioritárias, os objetivos e as ações estratégicas do Setor em cada período (1992-1997, 1998-2000, 2001-2005 e 2006-2010). Além das avaliações relativas aos avanços e às realizações do SEM e da projeção de cenários para o setor, os planos sinalizam mudanças nos objetivos e nas ações priorizadas, as quais resultam da aprendizagem, pelos participantes, dos potenciais e dos obstáculos à institucionalização do SEM (Quadro 7).

O primeiro plano trienal, aprovado em junho de 1992 pelo Conselho do Mercado Comum (Decisão 07/92), teve a sua vigência prorrogada em 1994 e em 1997. Esse plano definiu como objetivos estratégicos do SEM: a) a formação de uma consciência social favorável ao processo de integração; b) a capacitação de recursos humanos que contribuam para o desenvolvimento; e c) a compatibilização e a harmonização dos sistemas educacionais. Além da difusão das políticas de integração do Mercosul e seus impactos, esse plano incluiu o ensino dos idiomas oficiais do Bloco – espanhol e português – como um subprograma voltado para a promoção da integração regional.

Desde sua criação, o SEM tem apontado parâmetros norteadores para a reestruturação dos projetos pedagógicos e das estruturas curriculares no sentido de favorecer o processo de integração. Os temas/conteúdos que mereceram destaque foram História e Geografia, vistos como estratégicos para ampliar o conhecimento mútuo sobre os povos da região e fortalecer a identidade regional. Em novembro de 1992, os ministros acordaram promover, através dos Sistemas Educacionais, a inclusão de conteúdos vinculados ao atual processo de integração do Mercosul, nos currículos correspondentes, particularmente nas áreas de História, Geografia, Língua e Literatura, sendo priorizada a inserção programática multidisciplinar.

Em 1996, os objetivos estratégicos do SEM foram reafirmados no documento *Mercosul 2000: desafios e metas para o setor educacional*, em um contexto de reavaliação das políticas educacionais da região e de ênfase na necessidade de orientar os esforços do SEM em direção aos seguintes objetivos: renovação educacional, avaliação educacional, educação e trabalho, cooperação universitária e sistema de informação. É no contexto dessa revisão que se identifica uma inflexão na atuação do SEM, na direção de iniciativas voltadas para a adoção de instrumentos jurídicos e legais de articulação entre os países, com vista ao desenvolvimento de ações integradas.

Os primeiros sete anos de atuação do SEM apresentaram como principais avanços:

- I) a aprovação de protocolos que facilitam o reconhecimento e equiparação de estudos e a livre circulação de estudantes;
- II) o início de trabalhos de adequação dos currículos de educação básica, no que se refere à aprendizagem das línguas oficiais do Mercosul e ao ensino de história e geografia, e dos currículos de formação técnico-profissional, na perspectiva da formação por competência;
- III) a aprovação de protocolos para facilitar o intercâmbio de docentes universitários e a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação;
- IV) a constituição do Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do Mercosul; e
- V) a elaboração de um mecanismo de credenciamento de cursos universitários. (Termos de Referência para a Definição do Plano Trienal do Setor Educacional do Mercosul, 1998-2000 – Anexo da Decisão nº 13/98).

Conforme o Quadro 8, as principais decisões do SEM nesse período consistiram na aprovação de acordos e decisões relativas à integração educativa, na forma de procedimentos para o reconhecimento dos certificados e títulos, referentes aos diferentes níveis de ensino, expedidos pelas instituições oficiais de cada país.

Quadro 8 – Plano do SEM – 1992-1997

Acordo/Decisão	Objetivos
<b>Decisão 04/94</b> – Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico.	Chegar a um acordo comum em relação ao reconhecimento e equiparação de estudos primários e médios não técnicos, cursados em qualquer dos quatro Estados-Partes do Mercosul, especificamente no que concerne à sua validade acadêmica.
<b>Decisão 04/95</b> – Protocolo de Integración Educativa sobre o Reconhecimento de títulos universitários, para permitir a realização de estudos de pós-graduação nas universidades dos países do Mercosul.	Chegar a um acordo comum quanto ao reconhecimento de títulos universitários das universidades dos estados-partes do Tratado de Assunção, especificamente no que diz respeito à sua validade acadêmica, medida que possibilitaria o prosseguimento de estudos de pós-graduação em instituições de ensino superior ou universidades dos países do Mercosul.
<b>Decisão 07/95</b> – Protocolo de Integración Educativa e Revalidación de Diplomas, Certificados, Títulos e Reconhecimento de Estudos de Nivel Médio Técnico.	Chegar a um acordo comum quanto ao reconhecimento e equiparação dos estudos de nível médio técnico cursados em quaisquer dos estados-partes do Mercosul, especificamente no que diz respeito à sua validade acadêmica.
<b>Decisão 08/96</b> – Protocolo de Integración Educativa para Proseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Estados-Partes do Mercosul.	Estabelecer um acordo sobre o reconhecimento de títulos universitários das universidades dos estados-partes do Tratado de Assunção, especificamente no que concerne à sua validade acadêmica, que possibilite o prosseguimento de estudos de pós-graduação em instituições superiores ou universidades dos países do Mercosul.
<b>Decisão 03/97</b> – Protocolo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul.	Estabelecer instrumentos jurídicos que orientem a definição de políticas e estratégias comuns para o desenvolvimento da educação regional e mecanismos que facilitem o exercício de atividades acadêmicas na região.
<b>Decisão 26/97</b> – Anexo al Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del Mercosur.	Idem.
<b>Acordo de 4/8/1994 – Buenos Aires</b> – Protocolo de Integración Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nivel Fundamental e Médio Não Técnico. Estabelece que os estados-partes reconhecerão os estudos de educação fundamental e média não técnica e validarão os certificados que os comprovem, expedidos pelas instituições oficialmente reconhecidas em cada um dos estados-partes, nas mesmas condições estabelecidas pelo país de origem para alunos ou ex-alunos das referidas instituições.	Chegar a um acordo comum relativo ao reconhecimento e à equiparação dos estudos básicos e médios não técnicos, cursados em qualquer dos quatro países integrantes do Mercosul, especificamente no que concerne à sua validade acadêmica. Permitir o prosseguimento dos estudos, de acordo com a Tabela de Equivalências.
<b>Acordo de 28/7/1995 – Assunção</b> – Protocolo de Integración Educativa, Revalidación de Diplomas, Certificados, Títulos e de Reconhecimento de Estudos de Nivel Médio Técnico. Prevê que os estados-partes reconhecerão os estudos de nível médio técnico e revalidarão os diplomas, certificados e títulos expedidos pelas instituições educacionais oficialmente reconhecidas em cada um dos estados-partes, nas mesmas condições estabelecidas pelo país de origem para os alunos ou egressos das referidas instituições.	Chegar a um acordo comum relativo ao reconhecimento e revalidação de estudos de nível médio técnico, cursados em qualquer um dos quatro países integrantes do Mercosul.
<b>Acordo de 30/11/1995 – Montevideo</b> – Protocolo de Integración Educativa para Proseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países Membros do Mercosul. Estabelece regras para reconhecimento de títulos universitários de graduação para fins de realização de pós-graduação nos países membros por alunos estrangeiros.	Promover a cooperação entre instituições de ensino superior dos quatro países. Promover, cada vez mais, o desenvolvimento científico e tecnológico na região, intercambiando conhecimentos por meio da pesquisa científica conjunta.
<b>Acordo de 30/11/1995 – Montevideo</b> – Protocolo de Integración Educativa para a Formação de Recursos Humanos no Nível da Pós-Graduação entre os países membros do Mercosul. Prevê a formação e o aperfeiçoamento de docentes universitários e pesquisadores, a criação de um sistema de intercâmbio entre as instituições e o estabelecimento de critérios e padrões comuns de avaliação da pós-graduação.	Consolidar e ampliar a pós-graduação na Região. Propiciar a formação de recursos humanos, no âmbito de projetos específicos. Propiciar a troca de informações científicas e tecnológicas, de documentação especializada e de publicações.

Para o triênio subsequente (1998-2000), as metas do SEM foram definidas com base na projeção de um cenário de intensificação das pressões sobre os sistemas educacionais nacionais relativas à promoção de educação de qualidade para todos (Quadro 9). Segundo essa projeção, o foco dessas pressões recairia sobre a adequação dos sistemas educacionais para a formação de “competências em níveis equivalentes e facilmente credenciáveis” e de uma consciência de integração e de aquisição de novos hábitos, atitudes e competências gerais. Os prognósticos de intensificação da mobilidade da força de trabalho e de reconfiguração das competências exigidas para a inserção dessa força de trabalho no setor produtivo – com conseqüente alteração do padrão de demanda sobre o setor educacional – informaram a identificação dessas pressões como o campo de ação a ser priorizado pelo SEM.

Uma iniciativa estratégica para a consecução dessas metas foi a construção de informações comparáveis, confiáveis e atualizadas sobre os sistemas educacionais dos países do Mercosul. Para isso foi desenvolvido o projeto Sistema de Indicadores do Mercosul Educativo, realizado pelo GGP constituído para esse fim. Esse processo, realizado no período compreendido entre 1998 e 2003, resultou na definição de uma metodologia de padronização dos níveis educacionais e de um conjunto de 15 indicadores, incluindo indicadores globais (contexto socioeconômico) e específicos (educacionais). Em setembro de 2002 foi definido o projeto Sistema de Indicadores do Mercosul para consolidar e integrar o sistema de informação em educação dos países membros e associados, colocando à disposição do público, em Internet, dados sobre a educação da região e o SEM. O objetivo era “assegurar um processo participativo de compatibilização metodológica e conceitual, respeitando as singularidades dos sistemas educacionais dos países participantes” (Estudo analítico-descritivo [...] 1996-2000, 2005).

As ações propostas e desenvolvidas pelo SEM para lidar com essa demanda foram avaliadas em 2000, no momento de elaboração do Plano Trienal 2001-2005. Segundo essa avaliação,<sup>1</sup> o SEM avançou em termos da consecução dos seguintes objetivos: coordenação de instâncias de trabalho intergovernamentais para a definição de marcos conceituais, normativos e operativos; aprovação de protocolos e acordos de integração educativa nos diferentes níveis de ensino; sensibilização para o aprendizado dos idiomas oficiais do Mercosul; constituição e funcionamento do SIC; desenho e teste de um Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconhecimento de Títulos de Grado Universitario (Mexa) nos países membros do bloco; desenvolvimento do projeto voltado para a definição de uma proposta metodológica de compatibilização e comparabilidade dos perfis profissionais por competências em educação tecnológica no nível técnico;<sup>2</sup> e o desenho e a implementação de estratégias de ensino de história e geografia em perspectiva comparada.

Uma das principais ações do SEM na promoção da mobilidade das pessoas no espaço regional, a proposta do Mexa, foi desenvolvida a partir da criação de um grupo de trabalho *ad hoc*, o GT Especialistas em Acreditación y Evaluación de la Educación Superior, em 1997. No ano seguinte foi firmado o Memorando de Entendimiento entre os países membros e associados do Mercosul com vista à implementação de um mecanismo de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitários, inicialmente restrito às áreas de agronomia, engenharia e medicina. O aprendizado decorrente desse experimento, em termos de desenvolvimento de capacidades institucionais para a implementação das ações do SEM, confere centralidade a essa iniciativa no processo de construção do Setor.<sup>13</sup>

<sup>1</sup> Plan Estratégico del SEM 2001-2005, introducción.

<sup>2</sup> Iniciado em 1997, essa proposta concentrou-se inicialmente na compatibilização dos perfis profissionais dos setores agropecuários e da construção civil.

<sup>13</sup> O Mexa envolve a articulação e operação de diferentes instâncias, como o RME, responsáveis pelas decisões de natureza política e estratégica quanto à implementação dessa iniciativa, a Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación e a atuação das Agencias Nacionales de Acreditación, responsáveis pelo processo de reconhecimento dos títulos em cada país.

**Quadro 9 – Plano trienal do SEM – 1998-2000**

Acordo/decisão	Objetivos
<b>Decisão 04/99</b> – Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul.	Estabelecer instrumentos jurídicos que orientem a definição de políticas e estratégias comuns para o desenvolvimento da educação regional e mecanismos que facilitem o exercício de atividades acadêmicas na região.
<b>Decisão 05/99</b> – Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul, na República da Bolívia e na República do Chile.	Estabelecer instrumentos jurídicos que orientem a definição de políticas e estratégias comuns para o desenvolvimento da educação regional e mecanismos que facilitem o exercício de atividades acadêmicas na região.
<b>Acordo de 19/6/1998 – Buenos Aires</b> – Memorando de Entendimento com o objetivo de estabelecer um mecanismo de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitários no Mercosul.	Favorecer a mobilidade das pessoas no conjunto da região. Permitir a comparabilidade dos processos de formação em termos de qualidade acadêmica. Ampliar a qualidade educacional.

Fonte: Mercosul Educacional (www.sic.inep.gov.br).

No contexto da avaliação do desempenho do Setor ao longo da década, concluiu-se pela necessidade de dotar o SEM de uma estrutura dinâmica e flexível, pautada no alinhamento das instâncias decisórias de acordo com a programação estratégica do SEM, referida aos objetivos estratégicos, às áreas e linhas de ação e à elaboração e gestão de projetos. As principais justificativas do processo de mudança recaíram sobre a necessidade de conferir direcionalidade ao SEM e de ampliar os graus de eficácia e de efetividade de suas ações. Essas mudanças incluíram a reestruturação organizacional do SEM e a redefinição dos objetivos estratégicos segundo os níveis de ensino. Além disso, a discussão sobre um sistema de financiamento das ações pactuadas foi introduzida na agenda do SEM a partir dos diagnósticos relativos à capacidade de implementação dos planos de ação pelo Setor.

A reforma da estrutura organizacional do SEM atingiu principalmente os níveis técnico e operacional do Setor, com a redução e a reorganização das instâncias de nível técnico e o reordenamento das instâncias de execução de projetos. No primeiro caso, as seis Comissões Técnicas Regionais (CTRs) foram transformadas em três Comissões Regionais Coordenadoras (CRCs), organizadas por níveis de ensino (educação básica, tecnológica e superior). Houve uma simplificação da estrutura transferindo para uma única comissão, a CRC-Educação Básica, temas que antes eram tratados por comissões separadas, como a CTR de Educação Especial e a CTR de Reconhecimento de Estudos de Nível Fundamental e Médio Não Técnico. Para a CRC-Educação Superior foram direcionados os assuntos relativos à pós-graduação.

Os temas dos grupos de trabalho (GTs) passaram a ser tratados no âmbito das Comissões Regionais Coordenadoras (CRCs). A CRC-EB incorporou os temas relativos ao ensino de geografia e história e às políticas lingüísticas. A CRC-ES passou a tratar os temas relativos aos grupos de trabalho Especialistas em Avaliação e Credenciamento e Universidade-Setor Produtivo, além dos temas da Reunião de Especialistas em Políticas Públicas (Espol). A nova estrutura passou a incluir o funcionamento de instâncias temporárias e *ad hoc* vinculadas à gestão de projetos (GGP). Essa alteração resultou da preocupação do SEM em elevar a eficácia do setor, a partir de uma estrutura organizacional alinhada a uma programação estratégica pautada em projetos orientados para resultados.

Quadro 10 – Plano do SEM – 2001-2005

Acordo/decisão	Objetivos
<p><b>Decisão 26/02</b> – Aprovar a assinatura dos seguintes acordos emanados da XXIII Reunião de Ministros de Educação do Mercosul, da República da Bolívia e da República do Chile.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Fundamental e Médio Não Técnico entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile.</li> <li>– Protocolo de Integração Educacional para a Formação de Recursos Humanos no Nível de Pós-Graduação entre os Estados-Partes do Mercosul e da República da Bolívia.</li> <li>– Protocolo de Integração Educacional para o Prosseguimento de Estudos de pós graduação nas Universidades dos Estados Partes do Mercosul e da República da Bolívia.</li> </ul>	<p>Incorporar à normativa do Mercosul os acordos firmados nas reuniões de ministros (já que, nos termos do Artigo 8, inciso VI do Protocolo de Ouro Preto, compete ao Conselho pronunciar-se sobre os Acordos remetidos pelas Reuniões de Ministros).</p> <p>Harmonizar a área educacional como um instrumento da integração da Região.</p>
<p><b>Decisão 09/05</b> – Acordo de Admissão de Títulos, Certificados e Diplomas para o Exercício da Docência no Ensino do Espanhol e do Português como Línguas Estrangeiras nos Estados-Partes.</p>	<p>Fortalecer os idiomas oficiais do Mercosul, através de seu ensino como língua estrangeira nos Estados-Partes que correspondam.</p> <p>Aumentar o conhecimento mútuo entre os povos dos Estados-Partes.</p> <p>Promover a idéia do Mercosul nos Estados-Partes.</p> <p>Impulsionar uma maior mobilidade dos cidadãos entre os Estados-Partes.</p>

Fonte: Mercosul Educacional (www.sic.inep.gov.br).

Em consonância com essa reestruturação, o Plano Trienal do SEM 2001-2005 introduziu uma nova sistemática de consolidação dos objetivos estratégicos e do plano de ação, com a identificação dos desafios e metas que devem orientar a definição de projetos a serem executados, de acordo com os níveis de ensino.

No que tange à educação básica, o diagnóstico situacional e as metas priorizadas focalizaram o processo de aprendizagem e a melhoria da qualidade. Dois blocos temáticos foram priorizados na definição das metas voltadas para a redução do fracasso escolar, identificado como o desafio comum: a) a aprendizagem como um processo cultural, com foco no ensino de línguas, história, geografia, cultura e novas tecnologias; e b) melhoria da qualidade da educação para todos com ênfase na aprendizagem e na gestão participativas e contextualizadas.<sup>14</sup> No caso da educação tecnológica, as metas circunscrevem os blocos

<sup>14</sup> Plan Estratégico del SEM 2001-2005, Plan de Acción.

temáticos priorizados: a adequação da educação técnico-profissional à transformação do setor produtivo; o novo papel do docente na educação técnico-profissional; as oportunidades de formação profissional ao longo da vida.

A constituição de espaço acadêmico regional, com melhoria da qualidade, e a formação de recursos humanos foram os principais desafios identificados para a promoção do papel integrador da educação superior. O foco do plano de ação para esse nível recaiu sobre a centralidade de projetos relativos à operação de um “sistema de acreditación de carreras”, revitalização e desenvolvimento de programas de mobilidade estudantil, de docentes e pesquisadores e a cooperação interinstitucional entre as universidades dos países do bloco.

Mediante os instrumentos jurídicos e legais já constituídos, observa-se, no período, um volume menor de iniciativas protocolares, dirigindo-se as iniciativas para a consecução de projetos integrados. Ações intergovernamentais possibilitaram a implementação de projetos articuladores dos objetivos do SEM, como:

- a) a edição, a partir de 2003, de um concurso histórico-literário, “Caminhos do Mercosul”, realizado a cada ano sob a responsabilidade de um dos países membros ou associados;<sup>15</sup>
- b) a implementação do projeto “Bibliotecas Escolares do Mercosul”, que envolve a seleção de cinco obras literárias de autores consagrados de cada país, num total de 30 títulos, destinados aos alunos da primeira à nona série/ano;
- c) “Escolas de Fronteiras”, uma iniciativa de Brasil e Argentina de implementação de um projeto para a educação intercultural, baseada no ensino do português e do espanhol nas escolas públicas do ensino fundamental em cidades da região de fronteira entre esses países.<sup>16</sup>

Cabe destacar, no entanto, como diferencial da atuação do SEM, a institucionalização de um conjunto de iniciativas do Setor. Alinhados aos objetivos estratégicos definidos no Plano Trienal, diversos projetos experimentaram, além da continuidade de suas ações, incrementos importantes no que tange às condições institucionais relevantes para a sua implementação; dentre eles, vale mencionar a continuidade e a diversificação das estratégias de ação tais como a crescente institucionalização do Mexa – com a criação das agências nacionais de reconhecimento de títulos – e a sua articulação ao “Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (Marca)”, conforme descrito no Quadro 11.

Na área de educação tecnológica, teve continuidade o projeto de compatibilização do perfil técnico-profissional, observando-se a conclusão do trabalho em seis áreas: eletrônica, mecânica industrial, mecânica automobilística, construção civil, agropecuária e administração e gestão.<sup>1</sup> Esse projeto resultou na publicação de instrumentos referenciais para a formação profissional a partir dos perfis técnicos compatibilizados, com a produção do CD “*Perfiles técnico-profesionales de nivel médio: orientaciones didácticas*”.

<sup>15</sup> O tema do concurso é escolhido pelo país responsável pela edição anual. O tema proposto é desenvolvido por participante a partir de diferentes formatos: monografia, ensaio, conto ou investigação histórica. Em 2003, o tema do concurso foi “O Gaúcho e o Cruzeiro do Sul”, sendo essa primeira edição organizada pela Argentina; “Pablo Neruda” foi o tema selecionado pelo Chile (2004); “Brasília, Patrimônio Cultural da Humanidade” foi o tema indicado pelo Brasil (2005); o Paraguai definiu como tema o escritor paraguaio Augusto Roa Bastos (2006); e o Uruguai escolheu como tema “Río de la Plata: um mundo a descobrir” (2007). Em 2006, o Ministério da Educação do Brasil publicou as sínteses das edições do concurso em um livro intitulado *Caminhos do Mercosul 2003 a 2005*.

<sup>16</sup> Cooperação bilateral firmada entre os dois países na Declaração Conjunta Brasil-Argentina, em 9 de junho de 2004. Inicialmente, foram selecionadas duas cidades na fronteira entre o Brasil e a Argentina. Em 2006, na XXXI Reunião de Ministros da Educação do Mercosul, aprovou-se a extensão do projeto de escolas bilíngües de fronteira para os demais países do SEM.

<sup>17</sup> Projeto PET-OEA, “Educación y Trabajo en el Mercosur”.

Quadro 11 – Projetos do SEM para a educação superior – 2001-2005

Projetos Educação Superior	Descrição
Mecanismo Experimental de Credenciamento (Mexa)	O Mecanismo Experimental de Credenciamento para cursos de graduação do Setor Educacional do Mercosul destinou-se a promover o conhecimento mútuo e estimular a melhoria da qualidade da educação superior (graduação), implementado entre 2003 e 2006. Participaram do Mexa instituições de ensino superior da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Como teve caráter experimental, foi aplicado a alguns poucos cursos das áreas de agronomia, engenharia e medicina, tendo o intuito de promover o reconhecimento recíproco de títulos de graduação universitária nos países participantes, somente para fins acadêmicos e desde que atendidos critérios de qualidade acordados entre os países.
Programa de Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Credenciados (Marca):	O Marca é a primeira iniciativa de mobilidade organizada pelo Setor Educacional do Mercosul no âmbito do Plano Estratégico 2001-2005. Foi definido pelo Memorando de Entendimento aprovado pela XXVII Reunião de Ministros de Educação, em 19 de novembro de 2004, e dele participam as instituições aprovadas no decorrer da aplicação do Mexa. O Programa objetiva promover o intercâmbio de alunos, docentes, pesquisadores e gestores de instituições de educação superior.
Programa de Mobilidade Mercosul (PMM):	A Comissão Regional Coordenadora de Educação Superior (CRC-ES) desenvolve, junto com a Missão da União Européia, o Programa de Mobilidade Acadêmica Mercosul – Graduação, no marco do memorando de cooperação União Européia-Mercosul.
Centro de Ensino e Pesquisa de Meteorologia do Mercosul	A proposta de criação de um Grupo de Trabalho <i>ad hoc</i> de Especialistas em Meteorologia e ciências afins foi aprovada na 29ª RME. O grupo é encarregado de apresentar um informe acerca da viabilidade técnica (levantamento sobre recursos humanos em pesquisa e pós-graduação, constituição, objetivos e conteúdos) e financeira do Centro.

Fonte: MEC. Síntese dos projetos desenvolvidos no âmbito da educação superior no Setor Educacional do Mercosul.

Além do alinhamento da estrutura institucional aos objetivos do Setor, o Plano Trienal 2001-2005 inovou a agenda do SEM ao destacar a necessidade de criação de um sistema de financiamento das suas ações. Dentro da estrutura vigente até então, o Conselho de Ministros de Educação era a instância responsável por assegurar os mecanismos de financiamento e as fontes de recursos para viabilizar as ações, projetos e programas aprovados pelo Setor. Caberia ao Conselho envidar esforços no sentido de assegurar os recursos e meios necessários para a adequada consecução dos objetivos propostos pelos Planos. Até 2000, os organismos internacionais de cooperação foram as principais fontes de recursos para as ações do Setor.

A constituição desse sistema de financiamento passou a fazer parte da agenda do SEM, a partir de 2001, com a elaboração de estudos e propostas com esse objetivo. Em novembro de 2002, na 23ª RME, os ministros aprovaram a criação de um Sistema de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul e de um Fundo que garanta a sustentabilidade do Setor, passando a formalização da iniciativa a depender da definição do montante da contribuição financeira dos países membros do Fundo. Também acordaram aprovar a proposta feita pela consultoria do BID, no sentido de assegurar uma contribuição mínima por país e analisar, até a 44ª Reunião do Comitê Coordenador Regional, a proposta apresentada pelo Brasil. De acordo com esta proposta, a contribuição total anual seria de US\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil dólares norte-americanos), durante quatro anos, sendo US\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil dólares norte-americanos) distribuídos em cotas iguais e US\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil dólares norte-americanos) calculados com base na população estudantil de cada país.

Em 2003, iniciativas do Fonplata, CAF, OEI e Banco Mundial, relativas à gestão do Fundo Educativo do Mercosul (FEM), bem como o projeto de regulamento do Fundo, foram apreciadas pelos membros do SEM. No ano seguinte, a proposta de criação do Fundo para financiar os projetos do SEM, com a designação da Cooperación Andina de Fomento (CAF) como organismo administrador do FEM, foi aprovada pelo Conselho do Mercado Comum (Mercosul/CMC/DEC, nº 33/04). Essa decisão criou o primeiro fundo de financiamento setorial do Mercosul.

A relação do SEM com outras instâncias do Mercosul e com a sociedade mereceu destaque na avaliação das ações do setor no período 2001-2005.<sup>18</sup> No primeiro caso, foram destacadas as iniciativas de articulação das ações do SEM com o Foro de Consulta Concertación Política (FCCP), a Comisión Cooperación Técnica (CCT) e a Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosul. A despeito dos avanços realizados, ressalva-se o caráter ainda precário desses vínculos interinstitucionais. Na avaliação das iniciativas do Mercosul para o envolvimento da sociedade, mediante a realização de Fóruns em 2004 e 2005, concluiu-se pela necessidade de criar vínculos institucionais e de intercâmbio, particularmente no que se refere à participação do segmento de docentes.

No contexto dessa avaliação, uma das principais conclusões do marco referencial para a definição do Plano SEM para o período de 2006 a 2010 foi:

En este marco es posible reafirmar la vigencia de la *misión* acordada por los Ministros en el año 2000 en Gramado, Brasil. Pero también es necesario elaborar una nueva *visión*, que, capitalizando lo realizado, coloque al SEM en una situación cualitativamente diferente. Esto quiere decir consolidar los procesos de acuerdo y de elaboración de proyectos en el marco de una *política del SEM* con vistas a jerarquizar la educación en el proceso de integración regional. Las acciones que se realicen en el próximo período deberán estar encaminadas a una profundización del proceso de integración en dos dimensiones: la dimensión política y la dimensión institucional. Estas dimensiones deberán estar contempladas en principios orientadores, objetivos estratégicos y lineamientos de acción estratégicos claros, coherentes y evaluables al final del período. (*Marco referencial para la definición del Plan Estratégico del Sector Educativo del Mercosul 2006-2010*).

O Plano do SEM 2006-2010 estabeleceu um conjunto de princípios orientadores das ações acordadas:

- a) confiança: as ações devem ser voltadas para a redução das incertezas e para o fortalecimento dos vínculos intergovernamentais no interior do SEM;
- b) respeito e consenso: princípios que devem orientar o respeito em relação aos processos e às políticas nacionais e o compromisso de se buscar acordos a partir desse marco;
- c) solidariedade: apoio solidário aos países que, em circunstâncias específicas, não possam cumprir total ou parcialmente os projetos e atividades de interesse;
- d) cooperação: reconhecimento das simetrias entre os países e da importância da assistência técnica e da cooperação entre os sistemas educativos.

A ênfase na atuação do SEM orientada para resultados é reiterada em relação a ações priorizadas, as quais devem buscar o foco nos impactos produzidos, a difusão e a visibilidade das iniciativas, a gradualidade, o diálogo e a interação com a rede de agentes implicados nos sistemas educativos (instâncias do Mercosul, governos nacionais e locais, educadores, organizações da sociedade civil).

<sup>18</sup> *Marco referencial para la definición del Plan Estratégico del Sector Educativo del Mercosul 2006-2010*.

Os objetivos estratégicos do SEM, previstos no Plano, reafirmam e redefinem as diretrizes dos planos anteriores, particularmente no que tange à definição de focos de ação capazes de conferir direcionalidade às ações do Setor. Em relação às bases valorativas e normativas do processo de integração regional, definiu-se como objetivo do SEM a promoção de uma cidadania regional e de uma cultura da paz e respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente. A promoção da qualidade da educação passou a estar vinculada aos objetivos de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo. Nessa direção, o Plano incentiva a articulação das ações e dos projetos do SEM com aqueles previstos pelos programas “Educação para Todos” e “Objetivos do Milênio”, além do fomento a iniciativas voltadas para diferentes modalidades de formação (educação não formal, a distância, de adultos). O intercâmbio e a cooperação orientados para a melhoria dos sistemas educativos foram identificados como campo para a atuação solidária dos países membros e associados. Os programas de mobilidade foram reiterados como projetos prioritários, cabendo destacar a expansão de seu público-alvo e de seus objetivos.<sup>19</sup> O fomento a iniciativas para a mobilidade dos distintos atores dos sistemas educacionais e para o intercâmbio de docentes e estudantes de centros de educação alternativa e não-formal orienta essa expansão. A implantação de um sistema de monitoramento é um dos componentes do Plano 2006-2010, como estratégia para o desenvolvimento eficaz e efetivo das ações e dos projetos previstos.

A articulação entre as dimensões política e institucional orienta a definição da “concertação de políticas que articulem a educação com o processo de integração do Mercosul” como um dos objetivos estratégicos a partir do qual o SEM deve buscar a construção de espaço educativo comum na região. A coordenação das ações do SEM com as diferentes instâncias do Mercosul, a consolidação organizacional e financeira do Setor e a sua articulação com a sociedade e com os meios de comunicação foram estabelecidas como elementos centrais para se promover essa *concertação* no interior do bloco. Numa direção importante, o plano identifica a formação de redes e de construção de vínculos entre os níveis administrativos e de gestão dos sistemas educativos dos países membros e associados como uma iniciativa potencializadora das ações do SEM.

Dentre as condições consideradas relevantes para se ampliar a efetividade do SEM, o Plano 2006-2010 destaca o enfrentamento do “déficit institucional”:

[...] la estructura de SEM ha permitido avanzar en acuerdos institucionales, en proyectos y programas conjuntos que afianzaron la presencia del Sector en el proceso de integración regional. Se ubica dentro de la estructura del Mercosur y junto con éste presenta cierto ‘déficit institucional’, que exige repensar su lógica de funcionamiento en vistas a los nuevos desafíos planteados, que facilite una gestión continua, dinámica y más eficaz. (*Marco referencial para la definición del Plan Estratégico del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010, p. 41*).

Em especial, é reiterada a importância da integração das agendas do SEM e do Mercosul, pautada na melhoria dos fluxos de comunicação entre as suas instâncias deliberativas e na construção de vínculos indutores de transversalidade institucional. Para isso, o documento propõe a avaliação da factibilidade da criação de uma estrutura permanente do SEM, responsável pelas tarefas de articulação, assessoria, acompanhamento e difusão das atividades do CCR, além da gestão de programas educativos e do apoio à Presidência *pro tempore*.

A construção do SEM revela um processo marcado por refluxos – relacionados, em boa medida, à dinâmica de institucionalização do Mercosul – e por incrementos significativos de seu processo de consolidação enquanto componente da estratégia de integração regional. Essa

<sup>19</sup> Em julho de 2006, os membros do Mercosul assinaram, em Córdoba, o acordo sobre a gratuidade de vistos para estudantes e docentes desses países.

trajetória foi marcada por uma fase inicial orientada para o reconhecimento da Educação como componente do processo de integração regional, para a constituição das estruturas do SEM e das bases legais e normativas necessárias à articulação do setor educacional regional. Encontra-se ainda em curso a transição para uma fase de constituição do SEM como mecanismo indutor de agendas educacionais com potencial integrador dos sistemas educativos regionais e como espaço de *concertação* de políticas capazes de promover, a partir de ações em múltiplos níveis, patamares mais elevados de governança do setor educacional na região.

### 3 CONTEXTOS SOCIODEMOGRÁFICOS E ECONÔMICOS NOS SEIS PAÍSES QUE INTEGRAM O SEM

Esta seção apresenta alguns dados sociodemográficos e econômicos dos países estudados, tendo por principal fonte a *Vitrine Estatística* do Mercosul. No entanto, como foram constatados problemas de consistência de algumas informações e de falta de outras,<sup>20</sup> optou-se por recorrer, sempre que necessário, a outras bases de dados. Foram pesquisadas, além da *Vitrine Estatística*, as seguintes fontes: *World Population Prospects* (UN, 2004); *Human Development Report* (Pnud, 2006) e a do Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal/Celade), especialmente o *Observatório Demográfico (ex-Boletín Demográfico)*.

Os institutos nacionais de estatística dos países membros e associados ao Mercosul, juntamente com a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), das Nações Unidas, vêm desenvolvendo esforços para a harmonização das várias definições e metodologias de cálculo visando aumentar a consistência e a comparabilidade desses indicadores. Não obstante, alguns problemas permanecem, e, para tentar evitar grandes distorções, recorreu-se em determinados momentos às fontes acima mencionadas.

Seguindo a metodologia pactuada no âmbito do SEM – relativa ao conjunto de indicadores globais (econômicos, social e demográfico) e educacionais (globais e específicos) comparáveis –, foram analisados, neste documento, os indicadores globais em termos de valores médios nacionais. Pretende-se traçar um perfil dos seis países analisados por meio da apresentação de alguns indicadores globais de cunho sociodemográfico e econômico, com vista a estabelecer um piso básico de contextualização para que o leitor possa compreender alguns dos elementos centrais que condicionam e impactam os distintos sistemas educativos aqui discutidos. Todos têm conhecimento de que mudanças sociodemográficas – etárias, de gênero, de raça/etnia, etc. – afetam a oferta e a demanda por educação. Sabe-se, igualmente, que o Sistema de Indicadores do Mercosul Educacional inclui um conjunto básico de indicadores globais que permitem a construção de uma imagem do contexto em que os distintos sistemas educacionais se desenvolvem. Os principais indicadores apresentados nesta parte do presente Relatório foram classificados em demográficos, econômicos e educacionais e, conforme anunciado, seguem um padrão já estabelecido em Relatório anterior.

Os indicadores demográficos e econômicos que integram o sistema de informações do SEM e que serão considerados em perspectiva longitudinal e transversal são:

- População total, proporção de homens/razão de masculinidade (composição da população por gênero);
- População urbana;
- Índice de dependência potencial (crianças até 15 anos, velhos de mais de 64 anos e população entre 15 e 64 anos);
- Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, a expectativa de vida ao nascer e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- Taxa de atividade (população de 15 anos ou mais economicamente ativa).

<sup>20</sup> Há lacunas de informações na *Vitrine Estatística*, especialmente para o caso da Bolívia.

### 3.1 População total, proporção de homens, população urbana, dependência potencial

Os indicadores demográficos são particularmente importantes para o dimensionamento do tamanho potencial dos sistemas educacionais dos países analisados (*Estudo Analítico Comparativo do Mercosul, 2005*, p. 32). Além disso, a comparação da configuração demográfica dos países permite identificar aspectos relevantes para o desenho e a implementação das políticas educacionais, particularmente quanto à definição de parâmetros relativos à promoção da equidade da oferta educacional.

A leitura das Tabelas 1 e 2 permite constatar que o Brasil reúne mais de 70% da população da região, apresentando população total quase cinco vezes maior do que a da Argentina, que ocupa o segundo lugar, com aproximadamente 15%. O Uruguai é o país que apresenta a menor população, perfazendo apenas 1,4% do total de habitantes da região. Este aspecto, certamente, dimensiona o tamanho dos problemas a serem enfrentados pelo sistema educacional brasileiro, comparativamente aos dos demais países.

Tabela 1 – Distribuição total da população do Mercosul segundo o país – 1998-2004

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	36.101.962	36.504.473	36.895.712	37.274.397	37.642.174	38.005.141	38.371.527
Bolívia	7.979.559	8.147.104	8.316.648	8.488.241	8.661.336	8.835.246	9.009.045
Brasil	168.811.733	171.335.003	173.857.672	176.376.971	178.894.868	181.407.866	183.912.538
Chile	15.028.629	15.222.613	15.411.830	15.596.338	15.775.677	15.951.029	16.123.815
Paraguai	5.208.229	5.338.224	5.470.152	5.604.069	5.739.950	5.877.708	6.017.196
Uruguai	3.291.734	3.316.676	3.341.577	3.366.363	3.390.991	3.415.385	3.439.473

Fonte: UN Population Division, 2004.

Tabela 2 – Distribuição percentual da população do Mercosul segundo o país 1998-2004

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	15,27%	15,22%	15,17%	15,11%	15,05%	14,99%	14,94%
Bolívia	3,38%	3,40%	3,42%	3,44%	3,46%	3,49%	3,51%
Brasil	71,40%	71,43%	71,46%	71,49%	71,53%	71,56%	71,60%
Chile	6,36%	6,35%	6,33%	6,32%	6,31%	6,29%	6,28%
Paraguai	2,20%	2,23%	2,25%	2,27%	2,30%	2,32%	2,34%
Uruguai	1,39%	1,38%	1,37%	1,36%	1,36%	1,35%	1,34%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados apresentados na Tabela 1

O exame da Tabela 3 permite destacar que Uruguai, Argentina, Chile e Brasil são países com população predominantemente urbana, enquanto Bolívia e Paraguai ainda apresentam contingentes bastante significativos de sua população vivendo em áreas rurais.<sup>21</sup> Esses indicadores de urbanização continuam a revelar situações distintas para a região, por isso, conforme já indicado no primeiro *Estudo analítico-descritivo*, referente ao período 1996-2000, apresentam impactos e desafios diferenciados para os respectivos sistemas educacionais, em especial quanto à equidade da oferta educacional.

<sup>21</sup> Vale assinalar novamente a ocorrência de lacunas de informação para o caso da Bolívia.

**Tabela 3 – População urbana em porcentagem – 1998-2004**

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	89,1%	89,3%	89,6%	89,3%	89,3%	89,3%	89,9%
Bolívia	62,0%	62,8%		62,4%			63,7%
Brasil	79,6% *		81,2%	83,9%	84,1%	84,3%	83,0%
Chile	85,2%	85,4%		85,6%	86,0%	86,7%	86,6%
Paraguai	53,7%	53,9%	53,9%	53,9%	56,7%	56,3%	56,9%
Uruguai	92,2%	92,4%	92,6%	92,7%	92,8%	92,9%	91,8%

Fonte: Vitrine Estatística; UNDP, 2006

Nota: \* ano indefinido

A análise da razão de masculinidade (Tabela 4) permite verificar a *proporção de homens*,<sup>22</sup> em cada país, ao longo do período analisado. Em quase todos os casos observa-se uma presença maior de população feminina. A exceção é o Paraguai, único país com razão de masculinidade maior do que 100 (ou seja, onde há mais homens do que mulheres), desde 2002.

**Tabela 4 – Razão de masculinidade (proporção de homens) – 1998-2004**

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	96,3% *		96,3%	94,9%	96,3%	94,9%	96,0%
Bolívia	98,8%	98,9%		99,4%	99,2%		
Brasil	96,7%	95,8%	96,9%	94,9%	95,2%	95,2%	95,0%
Chile	98,0%	98,1%		98,1%	98,1%	98,0%	98,0%
Paraguai	99,4%	96,9%	98,1%	98,1%	102,0%	102,0%	102,0%
Uruguai	94,2%	94,2%	94,2%	94,3%	94,3%	94,3%	93,4%

Fonte: Vitrine Estatística

Nota: \* dados de 2005.

O exame da Tabela 5 permite dimensionar o impacto das diferentes faixas de idade da população sobre o sistema educacional dos países analisados. Como pode ser observado, para todos os países, a maior demanda populacional ainda está compreendida na faixa dos 5 aos 14 anos, sugerindo a necessidade de que se concentre a atenção dos sistemas educacionais nessa faixa etária.

**Tabela 5: Estimação da população por faixas de idade, por quinquênios – 1995, 2000, 2005**

Países	0 a 4			5 a 14			15 a 19		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Argentina	3.423.258	3.498.801	3.570.191	6.624.393	6.766.114	6.960.663	3.349.960	3.296.967	3.357.403
Bolívia	1.156.904	1.205.465	1.279.278	1.877.991	2.123.970	2.305.259	770.467	865.498	980.559
Brasil	16.805.423	17.509.014	18.144.323	35.849.163	34.229.384	34.084.069	16.688.644	18.194.214	17.457.465
Chile	1.487.544	1.328.435	1.237.463	2.782.669	2.951.540	2.816.624	1.170.027	1.322.956	1.463.158
Paraguai	734.582	773.714	833.285	1.274.900	1.399.006	1.494.572	483.314	600.227	668.300
Uruguai	280.608	283.124	281.982	525.569	544.210	558.017	274.871	255.198	264.478

Fonte: Cepal/Eclad, 2004a

<sup>22</sup> A proporção de homens refere-se à relação entre a população masculina e a feminina de um país, multiplicada por 100. Por exemplo, se a proporção de homens for de 96,0, como no caso da Argentina em 2004, significa que, para cada grupo de 100 mulheres, existem 96 homens.

Não obstante, a proporção de dependência potencial média para a região, ao variar de 65%, em 1995, para algo em torno de 60%, em 2004, revela a tendência ao envelhecimento crescente da população. Segundo dados da Cepal,<sup>23</sup> a parcela menor de 15 anos representava, em 1995, 34,1% do total da população da América Latina e Caribe. Em 2000, essa faixa de idade passou a representar quase 30% da população total, e estima-se que, no ano de 2010, ela representará 28,3%. Portanto, ademais da atenção ainda requerida pelas faixas etárias mais baixas, como visto acima, os sistemas educacionais dos países do Mercosul devem se preparar para receber demanda crescente por educação para faixas etárias mais elevadas: segundo o mesmo *Boletim 73*, em 2010, a taxa de dependência potencial da América Latina deverá chegar a 53,4%. Ou seja, os padrões encontrados nos seis países analisados estão em consonância com as tendências de envelhecimento populacional encontradas em todo o continente.

Tabela 6 – Índice de dependência potencial<sup>1</sup> – 1998-2004

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	62,1% *		60,8%	61,7%		58,5%	58,1%
Bolívia				45,5%			
Brasil	56,2%	55,4%	54,9%	53,3%		51,1%	51,0%
Chile	55,7%	55,5%	53,8%		54,1%	50,8%	49,8%
Paraguai	85,9%	76,2%	75,5%	69,7%	72,0%	74,0%	69,3%
Uruguai	60,2%	60,4%	60,5%	60,4%	60,3%	60,1%	59,5%

Fonte: Vitrine Estatística; Cepal/Eclad, 2004b

Notas: <sup>1</sup> O índice de dependência potencial – ou relação de dependência – é calculado da seguinte forma: população de 0-14 + população de 65 e mais/ população de 15-64 anos) x 100.

\* dados de 1995.

### 3.2 PIB *per capita*, expectativa de vida ao nascer e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

As taxas de atividade, assim como as de PIB *per capita*, são indicadores importantes de desempenho econômico dos países. As primeiras dimensionam toda a população que, por algum motivo, não participa do mercado de trabalho. Já o PIB *per capita* (medido em dólares estadunidenses: PPC<sup>24</sup>) torna possível, em termos genéricos, dimensionar a riqueza média dos países em tela.

Tabela 7 – PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano – 1995-2003/4

Países	PIB <i>per capita</i> (em US\$)							IDH		
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1995	2000	2003
Argentina	8.285	7.771	7.707	7.212	2.711	3.410	3.991	0,835	0,860	0,863
Bolívia	1.065	1.017	1.010	959	915	916	974	0,637	0,675	0,692
Brasil	4.666	3.132	3.461	2.883	2.576	2.788	3.284	0,749	0,785	0,792
Chile	5.282	4.795	4.879	4.396	4.264	4.600	5.838	0,818	0,843	0,859
Paraguai	1.520	1.368	1.297	1.150	887	945	1.155	0,740	0,754	0,757
Uruguai	6.796	6.306	6.011	5.514	3.620	3.277	3.842	0,819	0,841	0,851

Fonte: UN Population Division, 2004.

<sup>23</sup> Dados do *Boletim Demográfico* da Cepal, n. 73, jan. 2004.

<sup>24</sup> A Paridade do Poder de Compra é um procedimento de correção dos valores monetários destinado a representar poderes de compra equivalentes. Ou seja, um dólar PPC deve permitir comprar bens equivalentes em diversos lugares.

A expectativa de vida ao nascer é o principal indicador de longevidade de uma população, que é uma dimensão considerada no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (ao lado de renda e educação). Nos países do Mercosul, o país com a maior expectativa de vida é o Chile, enquanto a Bolívia apresenta o menor indicador de longevidade (Tabela 8). Contudo caberia menção ao fato de todos os países em questão estarem melhorando seus respectivos desempenhos no que tange a este aspecto em termos da comparação no tempo, inclusive a própria Bolívia, que elevou seu índice em 1,8 pontos percentuais no período analisado.

**Tabela 8 – Expectativa de vida ao nascer, por quinquênios – 1995-2000, 2000-2005**

Países	1995-2000	2000-2005
Argentina	73,3	74,3
Bolívia	62,1	63,9
Brasil	68,8	70,3
Chile	75,8	77,9
Paraguai	69,7	70,9
Uruguai	74,2	75,3

Fonte: UN Population Division, 2005.

Argentina, Chile e Uruguai são países considerados de alto nível de desenvolvimento humano (IDH), enquanto Bolívia, Brasil e Paraguai ainda estão classificados como de desenvolvimento humano médio. Observa-se uma tendência de melhoria dos países em tela relativamente ao IDH, mas, em termos percentuais, a variação apresentada ao longo dos anos é pequena: ou seja, o desenvolvimento humano vem sendo conquistado, mas muito lentamente, nos países considerados.

Argentina e Chile apresentam valores mais altos de PIB *per capita*, em comparação com os demais países da região. Vale, no entanto, assinalar a queda significativa da Argentina neste indicador, em especial em 2002, ano da sua crise econômica, com tendência de recuperação nos anos seguintes. Chama a atenção, também, a situação da Bolívia – o país de menor PIB *per capita* da região –, cuja situação socioeconômica deteriorou-se ao longo dos anos analisados. Aliás, merece igualmente destaque o fato de que, no período em tela (1998 a 2004), todos os países, à exceção do Chile, perderam riqueza econômica.

### 3.3 Taxa de atividade

A taxa de atividade se refere à relação entre a população economicamente ativa e a população total em idade de trabalhar, normalmente classificada na faixa compreendida entre os 15 e os 65 anos. Trata-se, em última instância, de um indicador relevante a respeito da oferta de trabalho de uma dada sociedade.

Como se pode depreender da leitura da Tabela 9, no ano de 2004, o Brasil, o Paraguai e a Argentina apresentaram taxas de atividade superiores a 60%; no Chile e no Uruguai as taxas de atividade estavam entre 50% e 60%, e a Bolívia apresentava um valor menor que 50%.<sup>25</sup> Os países do Mercosul, em geral, apresentam taxas de atividade masculinas mais altas do que as femininas. A exceção encontra-se, no ano de 2004, na Argentina, que teve uma taxa de atividade feminina de 73,1% e de atividade masculina de 49,7%. Seriam necessárias informações complementares para elucidar esta discrepância apresentada pela Argentina, em 2004, relativamente

<sup>25</sup> Constataram-se, mais uma vez, lacunas de informações referentes à Bolívia.

aos outros anos e aos outros países da região. Essas informações revelam que o mercado de trabalho continua a manter alto grau de iniquidade social com respeito aos gêneros. Cabe menção ao fato de que Brasil e Paraguai foram os países que conseguiram incrementar suas taxas de atividade, apresentando crescimento de cerca de 5% no período compreendido entre 1998 e 2004.

Tabela 9 – Taxa de atividade geral, por sexo – 1998-2004

Países	Taxa de atividade total						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	58,2 *		42,8	58,3		57,9	60,5
Bolívia				38,3			
Brasil	64,1	67,6	62,4	67,0	67,8	69,3	70,0
Chile	54,4			54,4	66,6	67,6	59,4
Paraguai	57,9	57,3	60,5	60,5	50,9	59,8	63,1
Uruguai	61,2	60,9	61,3	60,6	59,1	58,1	58,5
	Taxa de atividade feminina						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	41,4	41,4	37,4	45,7		45,8	73,1
Bolívia				30,5	56,3		
Brasil	48,8	54,4	48,8	54,1	55,6	56,8	57,9
Chile	35,0	35,0		35,0	43,3	45,0	41,9
Paraguai	41,4	41,3	46,3	46,3	32,8	45,7	49,6
Uruguai	49,9	50,0	50,5	50,9	49,4	48,9	48,7
	Taxa de atividade masculina						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	76,2	76,2	62,6	72,0		72,1	49,7
Bolívia				46,2	73,2		
Brasil	80,6	81,9	76,8	81,0	81,1	82,8	83,2
Chile	74,7	74,7		74,7	90,8	90,9	77,3
Paraguai	74,4	73,9	75,1	75,1	68,8	74,3	76,6
Uruguai	73,5	73,0	73,3	72,2	70,7	69,0	70,0

Fonte: Vitrine Estatística

Notas: \* dados de 1995.

#### 4 TENDÊNCIAS RECENTES NO DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS EDUCACIONAIS DO MERCOSUL, ABRANGENDO OS TRÊS NÍVEIS DE ENSINO

Após a descrição e a análise de algumas variáveis do contexto político, social, demográfico e econômico em que se inserem os países do Mercosul, as próximas seções discutem as tendências de política educacional desenvolvidas por esses países, a partir da leitura crítica da legislação e de estudos que analisam as mudanças ocorridas no intervalo entre os anos de 1991 e 2005, uma vez que foi esse o momento de maior *efervescência* de reformas que afetaram os sistemas educacionais na América Latina.

Além disso, essas seções apresentam informações provenientes da análise comparada de dados secundários cobrindo parcialmente o período de 1990 a 2004. As principais fontes consultadas nessa etapa foram os projetos *Vitrine Estatística* do Sistema de Informação e Comunicação do Mercosul Educativo e *World Education Indicators* (WEI), organizado pela OECD-Unesco desde 1997. Complementarmente, as equipes buscaram indicadores estatísticos publicados em estudos produzidos no âmbito dos governos, organismos internacionais, acadêmicos e outros, sendo que esses também tiveram como fontes os dados produzidos pelos próprios governos. É possível identificar variações quanto às estratégias metodológicas escolhidas por equipe de consultores, e tais estratégias serão sucintamente descritas nos capítulos iniciais de cada seção.

Na presente seção serão analisadas, à guisa de introdução para o exame mais aprofundado de cada nível de ensino, as principais tendências apresentadas pelo conjunto do sistema educacional do Mercosul.

A recente experiência democrática e a necessidade de dinamizar a participação dos jovens nos mercados de trabalho explicam a ênfase concedida às políticas orientadas para o nível básico, nos países do Mercosul. Dessa forma, grande parte das políticas está voltada para a universalização do acesso conjugada à manutenção (elevação) dos indicadores de rendimento dos matriculados.

As reformas educacionais realizadas no período em tela procuraram transformar a organização institucional e pedagógica do sistema escolar, os conteúdos curriculares, a oferta dos serviços e as oportunidades de acesso e permanência no sistema educativo.

Dentre elas, as políticas compensatórias orientadas para a produção de equidade educacional constituem elementos centrais para garantir condições de ensino-aprendizagem para a população em idade escolar. Embora com desenhos diferenciados, todos os países desenvolveram, além dos programas universais, programas focalizados, voltados para escolas ou grupos sociais específicos.

Os programas universais, em geral, visam à melhoria das condições de infra-estrutura, dos recursos didáticos, das bibliotecas, etc., bem como garantir a alimentação escolar, a capacitação docente e outros fatores que afetam igualmente a todos os educandos.

Os programas focalizados, desenvolvidos em escolas situadas em regiões menos favorecidas (áreas rurais, indígenas, periferias urbanas) e que têm como público-alvo os grupos sociais mais pobres, visam compensar o efeito das carências nos resultados educacionais. Entre eles registram-se, por exemplo, programas que garantem recursos adicionais para escolas em situação de risco, bolsas de estudos para alunos carentes ou programas de renda mínima para famílias desfavorecidas vinculados à frequência escolar. Os grupos étnicos foram atendidos com a implantação da educação bilíngüe nos países onde a participação desses grupos na composição populacional é significativa.

Quanto à gestão escolar, observou-se uma forte tendência descentralizadora no Mercosul, ampliando as esferas de participação dos cidadãos sem privatizar o ensino. A maior parte dos crescentes recursos investidos na educação básica é de origem pública, sendo o Chile o único país em que as instituições privadas são mais frequentes, ainda que subsidiadas pelo Estado.

As reformas relacionadas ao nível secundário – que não constitui uma etapa obrigatória de ensino na maioria dos países da região – não apresentaram tendências muito divergentes daquelas discutidas acima, a respeito da educação básica, verificando-se, também nesse nível, intenso processo de descentralização administrativa e de elevação dos investimentos públicos.

A melhoria dos níveis de escolaridade e a expansão do atendimento, sem descuidar da qualidade do ensino, são algumas das principais motivações das reformas educacionais na região. A busca por maior eficiência, eficácia e efetividade, visando à elevação da capacidade instalada, de pessoal e recursos, e a participação da comunidade no processo de mudança, constituem diretrizes apontadas pelo SEM para a elaboração das reformas educacionais no Mercosul.

Como resultado dessas reformas, já foi possível detectar no nível secundário melhoria nas condições de oferta, sendo garantida por legislação específica a inclusão dos jovens na idade adequada. Além disso, observou-se maior disponibilidade de instituições públicas, privadas ou mistas, com ampliação da carga horária mínima anual e diversificação do conteúdo a partir de alterações nos currículos, contemplando a formação geral e vocacional. Políticas de promoção de equidade também foram iniciativas novas, porém marcantes, incluídas na legislação, almejando promover a equidade no acesso para diferentes estratos socioeconômicos, grupos étnicos, culturais, de gênero e portadores de necessidades especiais.

A partir de uma discussão sobre as principais tendências apresentadas pelo nível superior de ensino no contexto mundial e da análise de ações desenvolvidas no âmbito do Mercosul, o estudo demonstra que, desde o princípio dos anos 80, os governos da região se deparam com grandes desafios, destacando-se, entre eles, a expansão do sistema de ensino superior, com elevação das matrículas e do número de instituições; a diversificação, com o fortalecimento de instituições de ensino terciário não-universitárias; e a ampliação do setor privado de educação pós-secundária. Aparentemente, em maior ou menor grau, essas tendências estão presentes em todos os sistemas educacionais da região e do mundo inteiro. Como causas para tais mudanças, podem ser mencionadas, entre outras, a complexidade das economias ampliando a demanda por profissionais qualificados e a competição por títulos ou credenciais educativas.

A seguir, como resultado de um esforço de síntese, o documento apresenta um panorama geral ou as principais tendências dos três níveis de ensino em cada sistema educacional do Mercosul, à guisa de uma introdução para as análises produzidas nos capítulos dedicados a cada nível de ensino.

#### 4.1 Argentina

Na Argentina, a estrutura do sistema educativo é composta por quatro níveis: inicial (dos 3 aos 5 anos de idade), educação geral básica (dos 6 aos 14 anos), educação polimodal (dos 15 aos 17 anos) e educação superior. Desde a aprovação da Lei Federal da Educação, de 1993, a educação básica tem duração de 10 anos, dos 5 aos 14 anos de idade, incluindo, assim, o último ano do nível inicial e os nove anos da educação básica. É posterior às reformas a definição da faixa etária de 15 a 17 anos como adequada para os estudos do nível secundário não obrigatório, que possui estrutura polimodal incluindo uma etapa de formação básica e geral seguida da formação por áreas.

O país apresenta altas taxas de escolarização e atendimento desde meados dos anos de 1990, podendo considerar-se que já alcançou a universalização no nível básico e apresenta bom desempenho no secundário. Em relação ao rendimento escolar, verifica-se que a Argentina, comparada aos demais países da região, apresenta taxas médias de reprovação e abandono na educação básica. No secundário, chega ao ano de 2004 com a menor taxa de aprovação do grupo, sendo, conseqüentemente, o país com as maiores taxas de reprovação em boa parte do intervalo considerado.

A gestão pública da educação é amplamente majoritária. As políticas compensatórias (plano social educativo e o programa de bolsas de estudo) implementadas durante o período analisado representaram importantes avanços na dimensão da equidade, favorecendo a escolarização de alunos em situação economicamente desfavorável, além de oferecer melhor infra-estrutura.

A redemocratização foi para aquele país, como para os outros membros do SEM, momento de grandes mudanças em todos os campos da vida pública. Com relação ao ensino superior, a partir daquele momento ocorreram alterações, como o ingresso irrestrito às universidades de gestão estatal e fim das taxas, contribuindo, e muito, para o crescimento das matrículas nos anos posteriores.

Ainda há problemas relativos à ausência de um sistema integrado e de uma política pontual de ampliação das oportunidades de ingresso de estudantes de baixo nível socioeconômico. Outro desafio é a evasão, já que o número de graduados não acompanha o crescimento no número de matrículas.

Sobre o financiamento da educação superior, verifica-se que na Argentina a maior parte das instituições é pública, sendo taxados alguns estudos de graduação e pós-graduação. Recentemente o país foi tomado pelo debate em torno da necessidade de maior investimento público na educação superior, uma vez que as instituições privadas não recebem nenhum apoio financeiro do Estado.

## 4.2 Bolívia

O sistema educativo da Bolívia, definido a partir da Reforma Educativa de 1994, está organizado em quatro níveis: a educação inicial (de 0 aos 5 anos de idade), a educação primária (dos 6 aos 13 anos de idade), a educação secundária (a partir dos 14 anos) e superior, sendo os três últimos destacados nesse estudo.

A educação primária é gratuita e obrigatória, e está organizada em três ciclos: o primeiro ciclo de aprendizagens básicas, com três anos de duração, compreende as idades de 6 a 8 anos; o segundo ciclo de aprendizagens essenciais, também com três anos, atende as idades de 9 a 11 anos; e o terceiro e último ciclo de aprendizagens aplicadas, com dois anos, destina-se a alunos com idade de 12 a 13 anos. A educação secundária, não obrigatória, a partir dos 14 anos de idade, tem dois ciclos, cada um com dois anos de duração: o ciclo de aprendizagens tecnológicas e o ciclo de aprendizagens diferenciadas.

Em situação semelhante à do Paraguai (conforme será exposto a seguir), a Bolívia ainda precisa ampliar muito os investimentos para alcançar a universalização da educação básica. Mesmo assim, a análise dos recursos destinados tanto ao ensino obrigatório quanto ao secundário sugere certa elevação, sendo o último marcado também pelo aumento das matrículas e taxa de atendimento. Para a educação básica, tais informações não estão disponíveis, o que constitui grande limitação para a análise dos dados educacionais desse país.

As transformações curriculares contribuíram bastante para a mudança nos conteúdos de aprendizagem e, principalmente, promoveram mudança cultural. A nova proposta tem um enfoque construtivista, contemplando a diversidade cultural, lingüística e social do país.

Dentre as políticas compensatórias criadas durante o período analisado, merecem destaque o Plano de Melhoramento da Educação e o Plano de Educação Bilíngüe.

As políticas voltadas para a educação superior são recentes e datam de meados da década de 90, quando foi aprovada a Lei da Reforma Educativa (1994). A educação superior boliviana foi marcada pela baixa seletividade, sendo seu único requisito a conclusão de qualquer modalidade de educação secundária. Só nos últimos anos observam-se mudanças nas políticas de admissão no setor, sendo o ingresso livre ainda predominante no setor privado.

Apenas 0,7% do total dos estudantes do ensino superior privado recebe algum auxílio no formato de bolsas concedidas por agências públicas ou privadas. A profissionalização é restrita à educação superior universitária, sendo as instituições não-universitárias de baixa cobertura e pequeno prestígio.

As instituições públicas são mantidas por recursos fiscais transferidos diretamente pelo governo ou, indiretamente, por meio de impostos nacionais, cabendo destacar que a busca de eficiência e de otimização dos recursos não é prioridade para esse modelo de gestão financeira.

Instituições privadas são exclusivamente mantidas por recursos próprios, gozando de liberdade para definir estratégias financeiras.

## 4.3 Brasil

No Brasil, a educação básica inclui a educação infantil (dos 4 aos 6 anos), o ensino fundamental (a partir dos 7 anos) e o ensino médio (para egressos do nível anterior). A etapa do ensino fundamental, gratuita e obrigatória, tem duração de oito anos,<sup>26</sup> e o ensino médio tem duração mínima de três anos, podendo incluir programas de preparação geral ou para o trabalho.

<sup>26</sup> Com efetivação posterior ao período analisado neste estudo, a Lei nº 11.114/2005, do dia 16 de maio de 2005, tornou obrigatória a matrícula das crianças de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental, pela alteração dos arts. 6º, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996). A extensão da obrigatoriedade da educação de oito para nove anos, iniciada a partir de 2006, deverá ser concluída até 2010.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional proporcionou o marco normativo para as diversas experiências que se desenvolveram nos estados brasileiros. As taxas de repetência e reprovação continuam altas, inclusive na educação secundária, onde a taxa de abandono é uma das maiores da região, assim como os indicadores de defasagem escolar (correspondência idade-série e atraso).

A gestão pública da educação é predominante. O país quase atingiu a universalização do ensino básico, o que não acontece com a educação secundária, apesar da tendência de elevação da taxa de atendimento entre 1998 e 2002. Portanto, o acesso e a permanência na educação secundária devem ser algumas das prioridades das políticas educacionais no país, a fim de que se alcancem melhores resultados no tocante à escolarização naquele nível.

Dentre as políticas de bolsa criadas para manter os alunos na escola destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima, que proporciona ajuda financeira mensal às famílias com crianças em idade escolar e que tenham uma renda familiar inferior a meio salário mínimo *per capita*.

A regulamentação do acesso ao ensino superior no país é anterior à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e sempre exigiu provas que testassem conhecimentos adquiridos na educação secundária. Após a LDB, o acesso foi flexibilizado, abrindo a possibilidade de que as instituições utilizassem outras formas de seleção, como as notas obtidas pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

O país se destaca com programas de apoio ao ingresso de estudantes de baixos recursos em instituições de ensino superior, sendo possível citar o Financiamento da Educação Superior (Fies), o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o sistema de cotas aprovado em algumas universidades do país.

A elaboração de uma política de financiamento da educação superior no Brasil é dificultada pela diversidade do sistema, o qual inclui instituições públicas mantidas pelos governos federal e estaduais, além daquelas de caráter privado, mantidas por fundações ou pessoas jurídicas, e outras sem fins lucrativos.

#### 4.4 Chile

No Chile, a estrutura do sistema educativo consiste em quatro níveis de ensino: a educação pré-escolar (até os 5 anos de idade); a educação básica (dos 6 aos 13 anos); a educação média (dos 14 aos 17 anos); e a educação superior. O nível da educação geral básica tem oito anos e a educação média tem mais quatro anos, sendo que os dois primeiros anos têm um currículo geral e os dois últimos, um currículo diferenciado. Esses dois níveis (básico e médio) constituem a educação obrigatória.

O Chile é o país com melhor situação na região: apresenta indicadores destacados quanto ao rendimento de seus estudantes na educação básica e bons resultados também no secundário. As taxas de repetência são as menores da região, assim como as de abandono em ambos os níveis.

A educação secundária alta é obrigatória no país desde 2003, justificando o grande crescimento da matrícula nos anos posteriores à Reforma Constitucional.

Uma grande diferença do país para os demais membros do Mercosul diz respeito à menor importância relativa da gestão pública do sistema educativo. A gestão privada é importante, mas ela conta também com fortes subsídios do Estado.

Com a democracia foram desenvolvidos distintos programas de bolsas, com grande expansão dos recursos investidos no período de 1991 a 2005, sendo o único requisito comum às instituições a conclusão do nível secundário. A matrícula não se expandiu igualmente em todos os grupos socioeconômicos: para o quintil mais rico da população a matrícula cresceu em torno de 8% entre 2000 e 2003, enquanto entre os mais pobres, apesar de haver crescimento, ele se limitou aos 5%.

Quanto ao financiamento, o modelo de gestão chileno se mantém estável, com subsídio do Estado, a manutenção da autonomia das instituições públicas e privadas de ensino superior e diminuição dos gastos públicos em educação superior, já que no começo do século 21 o investimento privado no setor alcançou o patamar dos 75%.

#### 4.5 Paraguai

O sistema educativo do Paraguai, vigente a partir da Reforma Educativa de 1994, estabelece modalidades diferentes de ensino (geral, especial, e outras). A educação formal se estrutura em três níveis: o primeiro compreende a educação inicial (até os 5 anos de idade) e a educação escolar básica (dos 6 aos 14 anos); o segundo nível, a educação média (para egressos da escola primária); e o terceiro nível corresponde à educação superior. A educação escolar básica, gratuita e obrigatória, tem nove anos de duração, divididos em três ciclos. A educação média tem duração de três anos, com um só ciclo, mas é inicialmente dividida em modalidades educativas diferenciadas.

Entre os países membros do Mercosul, o Paraguai possui uma posição intermediária em relação aos indicadores eficiência e rendimento na educação básica, tal como no secundário, ainda que nesse nível, apesar das flutuações, tenha encerrado o ano de 2004 com a menor taxa de reprovação do grupo.

A gestão pública do sistema educativo é majoritária. Assim como ocorreu na Bolívia, os gastos com a educação básica foram os que mais aumentaram na região. O alto investimento na educação básica é reflexo da pressão demográfica que a população mais jovem exerce sobre o sistema de repartição de recursos. Na educação secundária houve sensível queda dos investimentos por aluno entre os anos de 1998 e 2004, porém o país finaliza o período como aquele que investiu a maior proporção do PIB na educação de nível secundário.

Outro fato relevante foi a introdução da educação bilíngüe, que muito contribuiu para o melhoramento da equidade. Porém, a observação de indicadores como a taxa de atendimento por nível educacional da família ainda denuncia grande desequilíbrio entre o acesso de alunos ao nível secundário segundo condições socioeconômicas.

Também foram tomadas algumas medidas com o objetivo de melhorar a qualidade da docência, através do aumento das exigências para a seleção dos candidatos à docência e do fortalecimento da formação inicial nas práticas pedagógicas.

A reforma educativa é reconhecida como a única levada a cabo durante o processo de transição, porém a educação de nível superior manteve-se caracterizada pela hegemonia de vertentes conservadoras indiferentes às mudanças no sistema escolar.

Naquele país, o incremento da matrícula é explicado pela ausência de requisito para o ingresso em instituições superiores, sendo o acesso dependente ainda da capacidade econômica de jovens e suas famílias financiarem seus estudos. O processo de descentralização do ensino, com a abertura de novas sedes universitárias, também contribuiu para a expansão das matrículas.

O crescimento do setor privado é imenso, dadas as facilidades para o estabelecimento de novas instituições. Todas as unidades de ensino superior (públicas ou privadas) contam com recursos do orçamento público, ainda que nas instituições privadas as maiores fontes de financiamento sejam as taxas pagas pelos alunos.

#### 4.6 Uruguai

O sistema de ensino do Uruguai está organizado em quatro níveis: educação pré-escolar (dos 3 aos 5 anos); educação primária (dos 6 aos 14 anos); educação média (ciclo básico e bacharelado – para egressos da educação primária); e educação terciária ou superior. O ensino é gratuito e obrigatório do último ano da educação pré-escolar (5 anos de idade) até o ciclo

básico da educação média.<sup>27</sup> A gratuidade se estende ao nível terciário com a Universidad de la República.

O Uruguai apresenta altas taxas de escolarização (como a Argentina), permitindo afirmar que este país já alcançou a universalização da educação básica, cuja duração é de 10 anos.

Foram implementadas escolas de tempo integral para setores desfavorecidos da população, bem como programas para a inclusão das crianças mais pobres na pré-escola, a fim de universalizar esse nível de ensino e melhorar o desempenho nas fases posteriores. Reformas nas etapas correspondentes ao Cine 2 e ao Cine 3 (secundário baixo e alto, respectivamente) promoveram inovações nos conteúdos curriculares, que passaram a ser organizados por áreas, em vez da tradicional divisão por matérias, além da valorização do estudo do inglês e de informática.

Todavia, ainda há dificuldades de acesso ao nível secundário, já que a taxa de atendimento para jovens com idade entre 15 e 17 anos (idade correspondente à educação secundária) provenientes de famílias com baixa escolaridade média não é superior a 60%. Não há subsídios estatais às instituições de gestão privada. A gestão pública da educação é predominante.

O ensino secundário, com forte seletividade social, é o grande regulador do acesso ao ensino superior, havendo ainda muito espaço para expansão do setor. A situação se agrava porque somente um quarto dos que ingressam no ensino superior se gradua.

As políticas educativas uruguaias colocam atenção sobre os problemas do fracasso acadêmico e da relação da educação de nível superior com os setores produtivos. Um exemplo disso é o Fundo Nacional de Solidariedade, que financia os egressos da Universidad de la República. Somente instituições públicas recebem investimentos diretos do Estado; as instituições privadas se organizam formalmente como associações civis sem fins lucrativos ou como empresas comerciais.

## Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. Responsabilização pelo controle parlamentar. In: PEREIRA, L. C. Bresser; GRAU, N. C. (Orgs.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo F. de; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ARGENTINA. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Disponível em: <www.me.gov.ar>.

CEPAL. *Boletín Demográfico*, n. 73, jan. 2004.

CLASSIFICACIÓN internacional normalizada de la educación (Cine 97). [Paris]: Unesco, 2006. Disponível em: <[http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED\\_E.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/isced/ISCED_E.pdf)>.

DAHL, Robert A. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

ESTUDO analítico-descritivo comparativo do Setor Educacional do Mercosul. Brasília: Inep, 2005.

---

<sup>27</sup> No Uruguai está prevista a ampliação do atendimento com a incorporação da idade de 4 anos no ciclo de educação obrigatória a partir de 2009 (fonte: comentário sobre a versão preliminar deste documento).

FULQUET, Gaston A. *El proyecto educativo para el Mercosur y los debates en torno a la internacionalización de la Educación superior*. [S.l.]: Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2007. Disponível em: <<http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook15.pdf>>.

HUNTINGTON, Samuel P. *The third wave: democratization in the late Twentieth Century*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARCO referencial para la definición de Plan Estratégico del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010: documento final del Taller de Reflexión sobre el plan estratégico del Sector Educativo del Mercosur, Valle Hermoso, Córdoba, República Argentina, del 21 al 24 de Septiembre de 2005. Disponível em: <[http://www.me.gov.ar/dnci/mercosur/docs/doc\\_valle\\_hermoso.rtf](http://www.me.gov.ar/dnci/mercosur/docs/doc_valle_hermoso.rtf)>.

MERCOSUL. Portal oficial: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/index.htm>>.

MERCOSUL EDUCACIONAL. Disponível em: <[www.sic.inep.gov.br](http://www.sic.inep.gov.br)>.

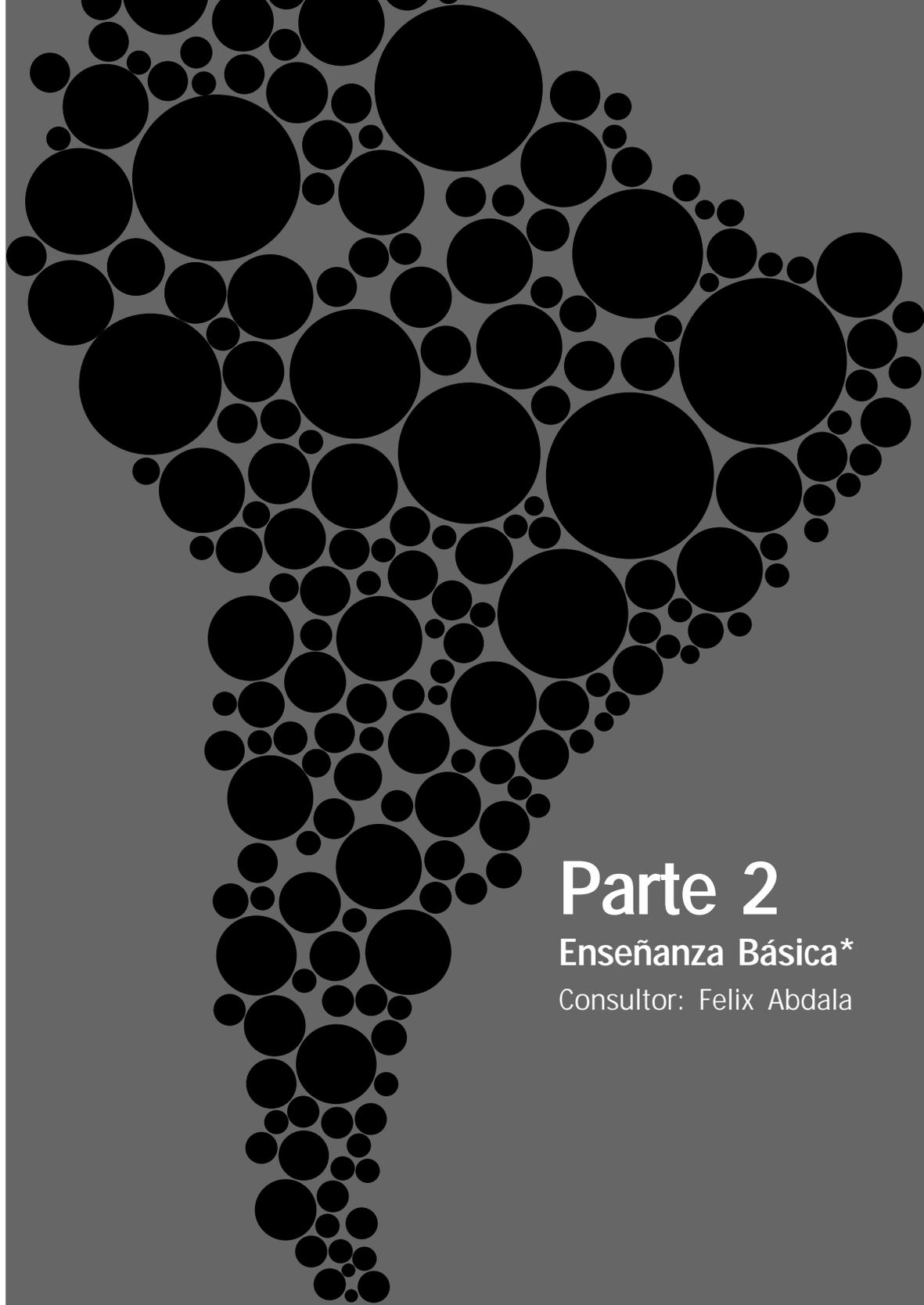
O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. *Transições do regime autoritário*. São Paulo: Vértice, 1988.

POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/>>.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. *World population prospects*. 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2004/wpp2004.htm>>.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report*. 2006. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/>>.





# Parte 2

Enseñanza Básica\*

Consultor: Felix Abdala

---

\* Esta parte foi originalmente apresentada com o título: *Estudio analítico comparativo del Sector Educativo de los Países del Mercosur: la enseñanza básica (informe final)* – Buenos Aires, septiembre de 2006.



## INTRODUCCION

El presente documento constituye el Informe Final del “Estudio Analítico Comparativo del Sector Educativo de los Países del Mercosur: la Enseñanza Básica”, integrante del Proyecto BRA/04/049 denominado “La educación en el siglo XXI: estudios, investigaciones, estadísticas y evaluaciones educativas” organizado por el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de Brasil.

Quiero agradecer en esta ocasión los comentarios y sugerencias a la versión preliminar de este informe final hechos por los Coordinadores Nacionales del Proyecto Indicadores del Mercosur Educativo. Hago extensivo este agradecimiento a los miembros del Inep, no solo por los útiles comentarios que me hicieron llegar para mejorar la versión preliminar de este informe sino también por la eficaz organización de este Proyecto, Linda Goulart y Paulino Motter, en primer lugar.

Por último, aunque esté demás señalarlo, debo mencionar que la responsabilidad final por los contenidos del presente Estudio Analítico es de quien escribe.

## 1 DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El objetivo general de este Estudio Analítico es efectuar un análisis comparativo del nivel de enseñanza básica de los seis países integrantes del Mercosur en años recientes haciendo uso de datos estadísticos comparables. Se trata de un estudio analítico, comparativo y empírico que abarca los seis países del Mercosur, los cuatro miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y los dos asociados (Bolivia y Chile).

Es un estudio analítico porque la selección de los datos e indicadores estuvo guiada por la identificación de los principales procesos educativos ocurridos en la región y, a su turno, el análisis de los indicadores provee explicaciones sobre las características y tendencias educativas de los seis países de la región. Es un estudio comparativo porque su énfasis está puesto en la comparación entre características y tendencias educativas de los seis países. Es un estudio empírico porque se basa en datos estadísticos comparables entre los seis sistemas educativos del Mercosur. Estos datos han sido mayoritariamente producidos por dos proyectos estadísticos internacionales: el Proyecto Indicadores del Mercosur Educativo llevado adelante por las Oficinas de Estadísticas de los Ministerios de Educación de los países miembros y asociados del Mercosur desde 1996 y el Proyecto WEI-World Education Indicators organizado por la OECD-Unesco desde 1997. Todos los países del Mercosur incluidos en este estudio participan de ambos proyectos desde sus comienzos, con la única de excepción de Bolivia que solo lo hace en el Proyecto Indicadores del Mercosur Educativo desde 1998.

El presente Estudio se ocupa de la enseñanza básica de los seis sistemas educativos de la región en tiempos recientes. Según la definición consensuada por los países del Mercosur, se entiende por enseñanza básica a la impartida en dos niveles de sus sistemas educativos que, también por consenso, los países han denominados Primario y Secundario Bajo; estos niveles, se corresponden, respectivamente, con Cine 1 y Cine 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación 1997 (Cine 1997). Es importante tener en cuenta que, a pesar del consenso mencionado, esos dos niveles reciben distintos nombres en cada país; mas aún, las edades de los niños que deberían cursar esos niveles según las respectivas legislaciones nacionales no son exactamente las mismas, aunque guardan gran coincidencia entre si (para más detalles sobre este punto ver la primer sección del Capítulo 3).

Con relación al período de análisis debe mencionarse que, debido a que el foco analítico del presente Estudio lo constituyen los datos estadísticos comparables entre países, las referencias temporales de esos datos han sido los principales condicionantes del periodo analizado. El momento inicial de este periodo son mediados de los años 1990 (1995-1997) y el momento final los primeros años del 2000 (preferentemente 2002 y 2003). Principal razón para elegir este periodo de análisis ha sido la disponibilidad de datos comparables; razones adicionales se explicitan en la segunda sección del Capítulo 3.

El presente Estudio responde a dos pautas establecidas por los Términos de Referencia.<sup>1</sup> Primero, efectuar el análisis contextualizado de la enseñanza básica de los países de la región en base a indicadores comparables referidos a algunos aspectos de tal enseñanza, entre ellos, su contexto sociodemográfico y económico, la organización del sistema, acceso y participación, la eficiencia y el rendimiento escolar. Segundo, concentrar el análisis en las tendencias comunes o diferenciales entre los países de la región; también en la identificación de las estrategias adoptadas para promover la universalización del acceso, asegurar la permanencia y facilitar el éxito en la enseñanza básica.

En base a estas líneas de análisis, este Estudio elaboró una estrategia analítica que permitiera dar cuenta de las relaciones entre los aspectos identificados. Dos grupos de aspectos se diferenciaron: uno, el de aquellos que condicionan la existencia o el funcionamiento del sistema educativo y/o las características o el comportamiento de los educandos, principales usuarios del servicio educativo provisto por el sistema. Dos, el grupo de aspectos que caracterizan el uso hecho por los educandos del sistema educativo. En el primer grupo fueron ubicados los aspectos contexto sociodemográfico y económico del sistema educativo; la organización de la enseñanza; las condiciones de la oferta; el financiamiento y el gasto; y la igualdad de oportunidades educativas. En el segundo grupo, los aspectos del acceso, la cobertura y la participación en el sistema; la

<sup>1</sup> Estas pautas se especifican en la sección introductoria general a los tres estudios que componen el informe (enseñanza básica, media y superior). Aquí solo se mencionan las referencias básicas para entender la estrategia metodológica del Estudio.

eficiencia y el rendimiento escolar; el desempeño escolar. Los aspectos de eficiencia-rendimiento escolar y desempeño escolar son considerados como homólogos ya que se refieren a un mismo aspecto cual es la regularidad en el avance (o falta de) dentro del sistema por parte de los alumnos. Finalmente, los aspectos organización de la enseñanza y financiamiento y gasto son considerados como parte del aspecto denominado condiciones de la oferta educativa.

Los términos de referencia también señalan, como se dijo anteriormente, que cada uno de estos aspectos debe ser medido por indicadores específicos haciendo uso de datos estadísticos pertinentes. El presente estudio entiende que un indicador es una medida de un aspecto del objeto de estudio (en este caso, la enseñanza básica del sector educativo de los países del Mercosur). Dentro de este objeto de estudio pueden identificarse múltiples universos y unidades de análisis que, en gran medida, dependen del aspecto medido: el sistema educativo del país (o uno de sus niveles de enseñanza), la matrícula del sistema o nivel, las instituciones educativas, el personal docente, etcétera.

Finalmente, este Estudio identifica los procesos educativos más relevantes de la región durante el periodo de análisis (los años 1990 primeros años 2000). Genéricamente hablando, y sin desconocer las peculiares experiencias de cada país, tales procesos se han desplegado dentro del proceso central de reformas educativas y de políticas que las antecedieron o acompañaron: la descentralización administrativa y financiera del sistema educativo, el impulso a la equidad educativa, la formación y capacitación docente.

Estas políticas están entre las que más deben haber contribuido a configurar las semejanzas, las diferencias e, incluso, los desafíos de la educación básica en nuestros países; entre ellos las estrategias y mecanismos adoptados para promover la universalización del acceso, asegurar la permanencia y el éxito escolar en cada etapa de la enseñanza básica y mejorar la calidad de la educación. Son, también, las políticas que deberíamos evaluar observando sus resultados, para identificar áreas de cooperación educativa entre nuestros países. El capítulo 2 se ocupa de este tema.

En el Capítulo 3 se desarrolla el análisis de los indicadores seleccionados para este Estudio. Se trata de indicadores de resultados que miden cambios en los aspectos seleccionados de la enseñanza básica. Permiten observar si tal política o cual programa educativo logró los resultados para los cuales se implementó. Vale aclarar que el uso de estos indicadores de resultados no obedece a la suposición de que los resultados observados son una consecuencia directa de la implementación de las políticas orientadas a producirlos porque pueden ser un efecto indirecto de políticas/medidas tomadas con otros fines.

Finalmente, el último capítulo, elabora algunas conclusiones que enfatizan los principales hallazgos de este Estudio. En estas conclusiones se plantean, además, interrogantes/temas no considerados por este Estudio y su pertinencia para justificar el desarrollo de futuros estudios comparativos entre los países de la región.

## **2 MARCO DE REFERENCIA: LOS PRINCIPALES PROCESOS EDUCATIVOS REGIONALES DURANTE EL PERIODO**

El objeto de este capítulo es analizar las políticas y estrategias desarrollados por los países miembros del Mercosur y asociados durante los años 1990 y 2000 para mejorar la educación. El análisis se concentra en las políticas tendientes a alcanzar la universalización del acceso a la educación básica, el mejoramiento en el rendimiento de los alumnos, la mejor distribución del servicio educativo en la población.

Comulgando con estos objetivos, los gobiernos de la región se plantearon la necesidad de transformar sus sistemas educativos para dotar a la población de las capacidades y habilidades para participar en los mercados laborales signados por la rápida irrupción

tecnológica y en los procesos sociales y políticos de la reciente era democrática en todos estos países. Es por ello que durante los años de la década de 1980 surgieron propuestas de reformas educativas que se implementaron en la década posterior. Esta implementación, en líneas generales, terminó modificando no sólo la organización y estructura de los sistemas escolares sino también sus contenidos curriculares y modelos pedagógicos. No está en claro todavía en que medida estos cambios afectaron la calidad de la educación provista por el sistema y, sobre todo, los resultados esperados con relación a un mayor y mejor aprendizaje de los alumnos y a un mejor funcionamiento del sistema.

Efectivamente, ninguno de los seis países se mantuvo al margen de la ola de reformas educativas de estos años cuyo objetivo central fue la mejora de la calidad de la educación impartida por el sistema escolar. Sin embargo, las peculiaridades de la organización sociopolítica, las relaciones de poder entre los actores sociales intervinientes en la política educativa y, sobre todo, su articulación con las políticas públicas desarrolladas en cada país, dio lugar a diseños heterogéneos de reformas. También a formas de implementación heterogéneas. De esta implementación y de algunos de sus resultados se ocupa el presente capítulo.

En todos los países se observa una constante demanda social por mayor educación; esta demanda se basa en el hecho de que, en un mundo globalizado que asigna un alto valor a la producción de conocimiento y a las tecnologías de la información y comunicación, tener mayor educación permite una mayor inclusión no sólo laboral sino también social y cultural. La demanda proviene tanto del sector productivo necesitado de recursos humanos más competitivos y más calificados como del ámbito político; en este último, no solo los partidos políticos sino también los movimientos sociales requieren la formación de una nueva ciudadanía dado el reciente retorno a la democracia. Por otra parte esta mayor demanda responde, también, a la creciente devaluación de las credenciales educativas para desempeñarse en el mercado de trabajo y en la sociedad en general.

En todos los países de la Región, las reformas educativas buscaron transformar los sistemas educativos de acuerdo a los nuevos requerimientos de una sociedad globalizada que reconoce un nuevo paradigma basado en “tecnologías para actuar sobre la información, no sólo información para actuar sobre tecnologías” con gran capacidad de penetración de sus efectos y de una muy alta comunicación e interconexión a nivel mundial (Castells, 1999, p. 88). Algunos autores (Braslavsky, 2004, p. 486) sostienen que en este marco se generó una nueva “cultura educadora”, es decir un nuevo “conjunto de creencias, actitudes y valores que influyen sobre las formas de analizar y sobre los horizontes de creación de utopías y dispositivos para orientar, poner en acción y evaluar las políticas prácticas”.

Así, las reformas respondieron a la mayor demanda social de educación y de nuevos perfiles laborales y sociales, proponiendo cambios para mejorar el funcionamiento de los sistemas educativos. Estos, a su turno, incorporaron en las últimas décadas, a casi toda la población en condiciones de estar escolarizada en la enseñanza primaria y, posteriormente, a gran parte de los adolescentes y jóvenes al nivel medio. Sin embargo, se está lejos aún de que la mayoría de estos jóvenes adquiriera el capital educativo mínimo<sup>2</sup> para lograr un adecuado desempeño social. En este sentido las reformas buscaron superar la situación crítica enfrentada por los sistemas educativos a principios de los años 1990, caracterizada por su inequidad e ineficiencia, contenidos obsoletos, deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes, desprestigio de la profesión e insuficiente financiamiento (Cepal, 1992).

Estos enunciados están presentes en los compromisos asumidos por los gobiernos a nivel mundial como los Acuerdos de Jomtien (Tailandia, 1990) que, bajo el lema “Educación Para Todos”, fijó orientaciones de políticas para la transformación de los sistemas escolares y otros ámbitos de la educación, poniendo énfasis en la centralidad de la educación

<sup>2</sup> Según Cepal este capital se corresponde en la actualidad con los 12 años de instrucción formal aprobados.

para el desarrollo económico y social. Para los países latinoamericanos de especial interés es definir las necesidades básicas de aprendizaje como piso y no como techo y la búsqueda de soluciones para reducir la asimétrica relación entre los países desarrollados y en desarrollo en el logro de los objetivos educativos. Posteriormente, las Reuniones de Ministros de Educación de América Latina y Caribe (1992, en adelante) formularon estrategias para mejorar la calidad y avanzar hacia una mayor equidad, modernizar los sistemas educativos modificando los estilos de planificación y administración, mejorando la formación docente inicial y en servicio, aumentando la inversión para incrementar el tiempo de aprendizaje, universalizar la educación preescolar, mejorar el salario docente y dignificar la profesión (Gajardo, 1999, p. 10).

Con el propósito de impulsar cambios para lograr estas metas las reformas educativas en la región han transformado diversos aspectos de la oferta educativa, la organización institucional y pedagógica del sistema escolar, los contenidos curriculares y las oportunidades de acceso y permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo.

Considerando este contexto, identificamos como ejes centrales de las reformas educativas implementadas, a los siguientes procesos llevados adelante en todos los países, con las particularidades de cada caso: (1) la descentralización de la gestión escolar; (2) cambios en los contenidos curriculares; (3) modificaciones en la formación docente inicial y capacitación en servicio; (4) cambios en la organización escolar, (5) aumento de la inversión en educación, (6) implementación de programas compensatorios. En todos los países de la región, además, se fortalecieron o desarrollaron los sistemas nacionales de estadísticas educativas y evaluación de los aprendizajes con el objeto de contar con las herramientas necesarias para operar y monitorear los cambios propuestos por las políticas educativas.

## 2.1 Las estrategias de descentralización de la gestión administrativa

La descentralización administrativa ha sido un fenómeno generalizado en los países de la región durante el periodo de análisis e, incluso, antes. Aunque la misma adquirió diversas formas en cada país, básicamente consistió en la transferencia de autoridad y responsabilidad desde los niveles superiores de gobierno hacia los niveles inferiores. Existen, además, diferencias referidas a las actividades que fueron descentralizadas y a los agentes del sistema a quienes se les asignó la responsabilidad sobre ellas (Winkler; Gershberg, 2000, p. 6).

En Argentina, un país históricamente federal, la delegación de responsabilidades llegó hasta los gobiernos provinciales. En 1978, fueron transferidos los establecimientos nacionales de educación primaria a los gobiernos provinciales y en 1991 se promulgó la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias, proceso que comenzó en 1992 completando rápidamente, la transferencia del resto del sistema de educación formal (nivel medio y superior no universitario) tanto público como privado (subvencionado o no). La educación universitaria quedó a cargo, financieramente hablando, del Ministerio de Educación nacional. La delegación de responsabilidades en los gobiernos provinciales respondió a razones fiscales, traspasando los recursos humanos, materiales, y en parte financieros a través de la Ley de coparticipación federal, a los gobiernos provinciales sin la asistencia técnica que requerían muchos de los equipos técnicos provinciales para conducir un sistema educativo que se había ampliado y planteaba nuevas demandas. Estos equipos, en general de limitada capacidad técnica, debieron enfrentar la escasez de recursos humanos y materiales en un contexto de fuertes restricciones fiscales impuestas por las políticas de ajuste imperantes durante esa década. A partir de 1994 con la nueva Ley Federal de Educación el Ministerio Nacional comienza a desarrollar programas de asistencia técnica a las provincias, siendo central este apoyo para fortalecer estos equipos y llevar adelante los cambios que la Ley establecía.

En Bolivia, a partir de la Ley de Participación Popular, promulgada en 1994, se traspasan a los municipios la infraestructura física de la educación básica, y luego con la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 se transfieren a los departamentos la responsabilidad de la administración de los recursos humanos y de la planificación educativa. Para que las municipalidades pudieran hacer frente al mantenimiento de la infraestructura y equipamiento escolar se aumentó la distribución de impuestos nacionales a los municipios de 10 por ciento al 20 por ciento, asignando estos recursos en base a la población de cada municipio. Por otra parte, se crearon una serie de instancias de participación popular, entre ellos el Consejo Educativo de Pueblo Originario (Cepo) que ha jugado un rol central en el impulso de los consejos escolares y en la implementación de la educación bilingüe e intercultural. El proceso de descentralización boliviano adolece todavía, de problemas que surgen de insuficiente capacidad técnica a nivel departamental y municipal y de tensiones entre estos dos niveles de gobierno, generando dificultades en el desarrollo y la implementación de los programas educativos (Contreras; Talavera Simoni, 2003, p. 49).

Brasil tiene una larga tradición en compartir la responsabilidad de la política educativa entre el gobierno federal, los estados y los municipios. Existen dos redes de enseñanza pública : la estadual y la municipal, mientras que el gobierno federal administra la enseñanza superior y las escuelas técnico profesionales. El gobierno federal tiene la función de compensar las diferencias existentes entre estados y municipios, brindando asistencia técnica y financiera en pos de una mayor equidad. En este sentido, mantiene la responsabilidad ejecutiva de algunos programas y proyectos nacionales. La Enmienda Constitucional número 14, de septiembre de 1996, redefinió las responsabilidades de cada sistema de enseñanza: federal, estadual y municipal, proponiendo que las municipalidades tengan a su cargo la enseñanza primaria (fundamental) y los estados la enseñanza secundaria. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, de diciembre de 1996, proporciona el marco normativo para estas reformas. Asimismo dio mayor autonomía a las escuelas para flexibilizar los contenidos curriculares, fortaleciendo la gestión pedagógica y financiera de las instituciones. En algunos estados y municipios se han adoptado estrategias de administración local, como son la elección de los directores por la comunidad escolar, la creación de Consejos Escolares integrados por maestros, alumnos y padres y la transferencia de recursos financieros para la administración de la merienda y gastos de mantenimiento (Gajardo, 1999, p.18).

Chile inició la descentralización del sistema educativo en 1981 mediante el traspaso de las escuelas públicas a las municipalidades y a las corporaciones privadas siguiendo el postulado de lograr un eficiente uso de los recursos mediante la competencia de los establecimientos por matrícula, condición sine qua non para mejorar la calidad del servicio y de los aprendizajes. Fue un doble proceso: de descentralización y privatización, ya que el modelo de financiamiento mediante un subsidio por alumno de acuerdo al promedio mensual de asistencia a clase, entregado a los “sostenedores” (municipios o establecimientos privados) incrementó el número de escuelas privadas con subsidios públicos. Estas escuelas crecieron un 50 por ciento entre 1980 y 1990 y su matrícula se incrementó de un 19,6 por ciento en 1982 a 32,4 por ciento en 1990 (Cox, 2004, p. 80).

Los fundamentos de la reforma chilena fueron financieros, de eficiencia y distribución del poder, elementos decisivos para mejorar la calidad de la educación según la consideración del equipo técnico central de fuerte concepción neoliberal. La administración central retuvo las funciones normativas, de supervisión y evaluación, y las administraciones regionales y locales concentraron las funciones de ejecución de políticas y la administración de los recursos humanos y financieros. La reforma chilena afectó profundamente a los maestros y profesores, modificando su situación laboral al liberalizar las condiciones que regulaban la profesión docente, perdiendo su condición de empleados públicos y pasando a estar regulados por las mismas normas del ámbito privado; esto fue posible porque la dictadura militar prohibió y reprimió las actividades sindicales. Las condiciones de trabajo y el salario se negociaban individualmente con los empleadores, municipalidades o corporaciones privadas, situación que condujo a un fuerte

deterioro del salario en el transcurso de estos años (Razquin, 2004, p. 228). El fin de la dictadura y el advenimiento de gobiernos democráticos, a principios de los 90, no revirtieron este proceso de municipalización ni modificaron la distribución de responsabilidades y funciones establecidos la década anterior, pero modificaron la condición contractual y laboral docente. En 1991, se creó el Estatuto del Docente que restituyó el empleo estable y otro conjunto de derechos laborales que mejoraron las condiciones de trabajo de los docentes.

En Paraguay se inició un proceso de descentralización por el cual el Consejo Asesor de la Reforma Educativa del Ministerio de Educación y Cultura previó delegar funciones en las escuelas de educación básica, dando mayor participación en la planificación de los servicios educativos a la comunidad y transfiriendo tareas hasta entonces centralizadas a los establecimientos educativos. Asimismo comenzó la transferencia de responsabilidades a los departamentos y municipios.

En el Paraguay, la última reforma constitucional establece que la educación básica es obligatoria y gratuita; a partir de este principio, el sistema educativo se reorganiza en varios niveles, entre ellos la Educación Escolar Básica que extiende la escolaridad de 6 a 9 años y, al absorber el ciclo básico de la anterior educación secundaria, reduce la Educación Media a un periodo de 3 años. Por otra parte, las instituciones educativas inician la implementación de una nueva organización institucional mediante la creación de los Equipos de Gestión Escolar (para el nivel básico) y de los Equipos de Gestión Institucional (para el nivel medio), pretendiendo, con ellos, fortalecer la implementación de los Planes Educativos Institucionales (PEI).

Uruguay, finalmente, ha sido el único país que implementó la reforma manteniendo la gestión en los niveles centrales sin alterar la organización administrativa histórica de su sistema educativo. Por eso, varios autores han caracterizado a la reforma uruguaya como peculiar, de tenor estatista, heterodoxa y centralista; la reforma no abrió el sistema educativo a la ingerencia del mercado mediante la incorporación de entidades privadas prestadoras del servicio educativo y no impulsó la descentralización (Opertti, 2000, p. 29; Lanzaro, 2004, p. 5, Filgueira; Martínez Larrechea, 2004, p.150).

En síntesis, bajo el enunciado de modernizar la gestión del sistema educativo y lograr una mayor eficiencia del mismo, todos los países de la región, con excepción de Uruguay, implementaron políticas de descentralización del gobierno del sistema y de los establecimientos escolares. Este proceso, con diferente grado de intensidad, delegó gran parte de las decisiones sobre política educativa y uso de los recursos en los gobiernos regionales (provinciales o estatales) y locales durante los años 1990. Brasil, durante estos años, redefinió pautas de gestión en su sistema históricamente descentralizado y políticas de compensación para corregir las acentuadas disparidades regionales y Chile introdujo modificaciones al proceso descentralizador ya iniciado en los años 1980.

## 2.2 Nuevos contenidos curriculares

Los rasgos comunes que tuvieron los cambios de los contenidos curriculares para mejorar la calidad educativa fueron la actualización de los saberes y quehaceres de acuerdo a las exigencias de las ocupaciones y de los requerimientos de la sociedad. En todos hubo un fuerte predominio de una formación general, centrada en competencias o habilidades para un desempeño laboral competitivo y el ejercicio de la ciudadanía, la extensión de la formación básica común y la postergación de la diversificación de modalidades al ciclo superior de la enseñanza media (Dussell, 2004, p. 404).

En Argentina los nuevos contenidos fueron el producto de un proceso de consultas con expertos de diversos campos disciplinarios, docentes y equipos técnicos provinciales que finalmente se plasmaron en los Contenidos Básicos Comunes (CBC) para todos los niveles de la Educación Básica y la Formación Docente. Estos contenidos curriculares fueron definidos a

nivel nacional y aprobados por el Consejo Federal de Educación integrado por todos los ministros de educación provinciales. Se constituyeron en un marco flexible a partir del cual las provincias debieron elaborar sus propios diseños curriculares para adaptarlos a sus particulares situaciones educativas. La argumentación explícita sobre por qué formular nuevos contenidos se basó en la necesidad de actualizar los campos disciplinarios, que fueran significativos para los niños y adolescentes y sirvieran para la formación de competencias requeridas para el buen desempeño laboral y social actual.

La implementación de los nuevos contenidos fue dispar entre provincias y niveles de enseñanza. En el primer caso, respondió a las diferentes capacidades de los equipos técnicos provinciales para adaptar y elaborar los propios diseños curriculares; también a orientaciones políticas distintas a la del gobierno nacional que generaron dilaciones y cuestionamientos, no siempre originadas en la política educativa. En cuanto a los niveles de enseñanza, los contenidos fueron aplicados masivamente en los primeros 6 años de Educación General Básica (EGB 1 y 2), equivalente al CINE 1, siendo menor en el tercer ciclo correspondiente al CINE 2 y mucho más limitados en el denominado Polimodal, o los tres últimos años del nivel secundario (CINE 3). Esto se debió al mayor grado de complejidad de los CBC de estos niveles y a que la nueva estructura educativa introdujo en estos ciclos de enseñanza cambios que exigieron un esfuerzo demandante de mayor elaboración.

Las transformaciones curriculares diseñadas en Bolivia significaron no sólo un cambio en los contenidos de aprendizaje y en su organización, sino un importante cambio cultural. Según señalan Contreras y Talavera Simoni (2003, p. 25) el cambio propuesto fue complejo y dificultoso porque implicaba simultáneamente la construcción de nuevo conocimiento y una revisión crítica de la metodología pedagógica imperante hasta la reforma, de fuerte influencia conductista, práctica en la que se habían formado los docentes durante más de 30 años. El nuevo abordaje propuso un enfoque constructivista de la enseñanza, basado en la experiencia de los alumnos con sus pares y en la activa participación en clase. El nuevo currículo consiste en un núcleo que promueve el desarrollo de competencias comunes en todos los niños bolivianos a la vez que contempla la diversidad cultural, lingüística e individual, y la incorporación de conocimientos y habilidades relacionadas con el ámbito regional y local en el que viven. El respeto y la valorización de las identidades culturales de los alumnos implicó la introducción de la educación bilingüe, priorizando la lengua materna. Si bien se destinaron importantes recursos para la formación de maestros en la modalidad bilingüe e intercultural, se presentaron dificultades debido a que la enseñanza del español como segunda lengua no recibió el mismo tratamiento que la enseñanza materna como primer idioma. Los libros no estuvieron disponibles hasta cuatro años después de haber comenzado esta modalidad y muchos padres confirmaron las sospechas de que sus hijos no aprenderían correctamente español, lo cual los colocaría en desventaja para integrarse plenamente laboral y socialmente. Sin embargo este programa sigue creciendo sobre todo en Aymará, Quechua y Guaraní, pero según datos de 2001 sólo el 12 por ciento de las escuelas funcionaban bajo esta modalidad mientras que el 60 por ciento de la población no era castellano parlante (Contreras; Talavera Simoni, 2003, p. 40).

En Brasil, el gobierno federal definió directrices curriculares nacionales para la enseñanza básica de 8 años durante los años 1990. También fijó parámetros para la educación de jóvenes y adultos y la educación indígena. Además de incorporar nuevos conocimientos a las disciplinas tradicionales, se impulsaron aquellas que abordan la formación del ciudadano, la pluralidad cultural, la educación para la salud y la ambiental. Estos contenidos constituyen los llamados “temas transversales” Durante el período se le otorgó especial atención a la enseñanza de la informática, implementando el Programa Nacional de Informática en Educación (Proinfo), que provee de computadoras a las escuelas, capacita a profesores y conecta las escuelas de la red pública a Internet.

En Chile la reforma curricular de los años 1990, surgió de un acuerdo básico entre diversos actores sociales, políticos y educativos sobre las políticas educativas a implementar en general y sobre los cambios del currículo, en particular. Este acuerdo fue generado por un Comité Técnico para la Modernización de la Educación, compuesto por profesionales prestigiosos. A partir de estas bases se definieron Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para la enseñanza básica y media, constituyendo un marco curricular, que en el caso de la enseñanza básica, comenzó a implementarse en 1996. Esta reforma buscó superar el sistema educativo conservador dejado por la dictadura por otro más flexible que integre conocimientos, habilidades y actitudes y, sobre todo, promueva nuevos valores (como el respeto por los derechos humanos y la igualdad de derechos de las personas), la formación ciudadana y desarrolle habilidades de pensamiento.

El nuevo currículum para la enseñanza básica definió no solo los contenidos mínimos obligatorios sino también el tiempo destinado a cada sector curricular, constituyendo una “malla curricular” que puede organizarse flexiblemente. Asimismo, reemplaza la educación técnico-manual por la Educación Tecnológica e incorpora la enseñanza obligatoria de un segundo idioma a partir del 5° año de este nivel (Dussell, 2004, p. 395).

La reforma curricular en Paraguay tuvo como eje implantar y desarrollar los valores democráticos luego del largo período dictatorial por el que atravesó el país. Por otra parte, y en el convencimiento de las debilidades y escasa pertinencia del currículo vigente durante la dictadura, los nuevos contenidos propuestos priorizan también la formación para el trabajo y la producción económica, sin desconocer la importancia del desarrollo de habilidades básicas y de la incorporación de conocimientos generales. En este sentido, se incluyen aspectos tales como la lectura, escritura y la capacidad de solucionar problemas y al mismo tiempo se insiste en el fortalecimiento de la capacidad de “aprender a aprender” (Rivarola, 2000, p. 23). Por otra parte, se introduce, al igual que en Bolivia la educación bilingüe.

En Uruguay, gran parte de la reforma curricular se concentró en la Educación Media, su Ciclo Básico en especial, correspondiente a los tres primeros años. Introdujo innovaciones al organizar los contenidos por áreas y no por materias, dando relevancia al estudio de la lengua inglesa y a la formación en informática y aumentando las horas de clase. Además se creó un “Espacio Adolescente” de currículo abierto durante los tres años del ciclo.<sup>3</sup> El nivel inicial también fue objeto de innovaciones curriculares con un diseño abierto para todo el ciclo, que incluyó una propuesta pedagógica específica para las escuelas de tiempo completo, acompañando la política de universalización del nivel.

En síntesis, las reformas curriculares tuvieron como objetivo prioritario el mejoramiento de la calidad de la educación recibida por los alumnos sobre todo mediante la actualización de contenidos; también la búsqueda de una mayor equidad en la prestación, en especial mediante la introducción de la educación bilingüe e intercultural en países con importante población originaria. Así, se incorporaron nuevos conocimientos vinculados al desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, centrales en un mundo globalizado. Sin embargo, la implementación de estos cambios se ha hecho con dificultades, ha sufrido dilaciones, suspensiones y cuestionamientos por parte de diversos sectores. En la actualidad las modificaciones curriculares muestran diferentes grados de avance en los países, su desarrollo es heterogéneo.

### 2.3 La formación docente y sus condiciones de trabajo

Para implementar el cambio curricular y jerarquizar la profesión docente devaluada durante los regímenes dictatoriales, las estrategias comunes seguidas por los países fueron

---

<sup>3</sup> La actual gestión educativa propicia una vuelta al asignaturismo por lo que la enseñanza por áreas quedaría relegada; los otros cambios iniciados en la década pasada permanecerían, por el contrario, sin modificaciones.

modificar las carreras docentes y las normas regulatorias, fortalecer la formación docente con nuevos diseños institucionales y aumentar los salarios.

En Argentina la política de formación y capacitación docente constituyó en un dispositivo central para implementar los cambios curriculares y mejorar la calidad de la educación. A través de la Red Federal de Formación Docente Continua el Estado Nacional organizó, reguló y financió la mayoría de las acciones de capacitación. Entre 1995 y 1999 se dictaron 27 mil cursos gratuitos en los que participaron aproximadamente 750 mil docentes (Serra, 2004).

En Bolivia, con el objeto de elevar el nivel de los maestros, las escuelas de formación docente, en su mayoría ineficientes con reducido número de alumnos y con pobre currícula, fueron transformadas en Institutos Normales Superiores, mediante el desarrollo de un nuevo currículo y reducción de su número. Si bien, existen regulaciones que permiten a estos institutos asociarse a las universidades para que sus graduados puedan continuar estudios universitarios, sólo después del año 2000 una parte de ellos formalizaron esta asociación. En 1999 se transformó el Instituto Normal Superior de Sucre en universidad pedagógica y se transfirió a la universidades la administración de 11 institutos, quedando a cargo del Ministerio los 6 restantes. Según la evaluación realizada por Contreras y Talavera Simoni (2003), esta última transformación no sólo incrementó el número de docentes postulantes, sino que también las universidades y el Ministerio de Educación aumentaron los estándares de admisión. En 2002 se graduaron los primeros docentes educados totalmente con los contenidos de la reforma y por primera vez en la historia de Bolivia, se graduaron 4000 maestros con competencias para enseñar en la modalidad bilingüe. Para capacitar a los maestros e introducir la reforma en las escuelas la estrategia adoptada fue la incorporación de consejeros pedagógicos, situación que produjo tensiones y redujo el impacto esperado, debido a que estos consejeros no tomaban en cuenta las características culturales de la población escolar ni resolvían todas las expectativas que habían generado en los docentes.

El gobierno federal de Brasil implementó en 1998 el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio (Fundef), que redistribuye recursos entre estados y municipios para asegurar una inversión mínima por alumno en educación primaria. Un mínimo de 60 por ciento de ese Fondo debe destinarse a salarios y a la capacitación de los profesores legos. Por otra parte se introdujeron cambios en la organización de los sistemas de formación de profesores y se han formulado nuevas directrices curriculares para las carreras pedagógicas. El programa TV Escola transmite por un canal exclusivo vía satélite promoviendo la actualización del profesor mediante el apoyo a su trabajo en aula. Por otra parte, los Estados también desarrollan programas de capacitación a profesores a través de universidades.

En Chile, diversas modificaciones ha experimentado el ámbito docente durante los años 1990, tales como las mejoras salariales,<sup>4</sup> la restitución de condiciones laborales protegidas, la adopción de nuevos criterios profesionales para avanzar en la carrera (desempeño antes que antigüedad como criterio de ascenso) y un sistema nacional de premios a equipos docentes de establecimientos que mejoran los resultados del aprendizaje. Se crearon, además, fondos especiales dirigidos a la renovación de instituciones de formación inicial y para perfeccionar a profesores en el país y en el exterior. Un conjunto de 17 instituciones universitarias formadoras de profesores elaboraron reformas integrales para la formación y a partir de orientaciones y parámetros definidos por el Ministerio de Educación se elaboraron Estándares de Egreso que permitirán evaluar a los futuros profesores. A partir de 2001 una nueva ley sobre docentes, establece nuevos criterios para la carrera docente que vinculan el progreso en ésta con una evaluación individual de desempeño y acreditación voluntaria de competencias en el aula para el pago de Asignación de Excelencia Pedagógica. Para este efecto, se establece la presentación de un

<sup>4</sup> Según Cox (2004, p.103), el salario real docente se incrementó un 138 por ciento.

portafolio con evidencias del desempeño profesional, y la aprobación de una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos del sector de aprendizaje.

En Paraguay la formación docente ha sido considerada estratégica para operar los cambios que planteaba la reforma, pues se consideraba que la gran mayoría de ellos tenían un formación deficiente y no contaban con las condiciones necesarias para aplicar los nuevos contenidos curriculares. En este sentido se tomaron un conjunto de medidas para mejorar la calidad de la docencia, tanto en educación básica como en media. Para ello se aumentaron las exigencias para la selección de los aspirantes a la docencia, se fortaleció la formación inicial en las prácticas pedagógicas y se incorporó a profesionales de otras áreas como profesores en el bachillerato. Si bien se han logrado avances, la formación de los maestros y profesores no satisface las expectativas que se tenían sobre las metas previstas, pues no han producido los cambios esperados a nivel del aula ya que aún prevalecen las prácticas y orientaciones tradicionales (Rivarola, 2000, p. 24).

En Uruguay la formación docente se concibió como una dimensión esencial para la implementación de las políticas educativas. El mayor déficit se registraba en la enseñanza media en la cual menos de 1/3 de los docentes poseía título de profesor, siendo esta situación mucho más crítica en el interior del país donde sólo 1 de cada 5 profesores reunía esa condición. Para superar esta desigualdad se crearon 6 centros regionales de profesores (CERPs) que generaron un importante crecimiento de matrícula (entre 1997 y 1999 pasaron de 185 a 1015 estudiantes), mientras que el resto de los Institutos de Formación Docente no registró mayores variaciones (Caraballo; De Armas; Glejberman, 2005). Los CERP han reforzado la matrícula del interior del país incrementando la titulación. Con relación a la formación de maestros de educación primaria se creó un Programa de Capacitación para 3000 maestros de escuelas de contexto socio-económico desfavorables para enfrentar problemas de fracaso y deserción al inicio de la escolaridad y un programa de capacitación en servicio de los maestros de escuelas de tiempo completo. También se capacitaron maestros en el uso de la informática y se establecieron nuevos criterios de selección por concurso y pruebas de oposición para el ingreso a la carrera docente y para directores e inspectores (Gajardo, 1999).

#### 2.4 Cambios en la organización escolar e innovaciones pedagógicas

En casi todos los países de la Región, a diferente escala, se implementaron programas que introdujeron innovaciones pedagógicas tendientes al estimular y fortalecer el proceso de enseñanza-aprendizaje y la participación social, sobre todo en las escuelas que atienden a sectores económicos desfavorecidos. Estas innovaciones abarcaron desde el cambio de la estructura del sistema ocurrido en Argentina o la implementación de la jornada escolar completa en Chile, hasta modificaciones en las prácticas pedagógicas mismas, cuyo caso más relevante y de mayor cobertura es el de Bolivia.

Asimismo se implementaron políticas y programas para impulsar y fortalecer la autonomía de las escuelas ya sea en la definición de los contenidos curriculares, en la gestión pedagógica y en el manejo de recursos financieros.

En Argentina uno de los cambios organizacionales más profundos fue el cambio de la estructura de niveles de su sistema educativo. Hasta mediados de la década de los 90s, el sistema educativo estaba secuenciado en nivel inicial, no obligatorio en ninguno de sus ciclos, 7 años de enseñanza primaria obligatoria, 5 años de enseñanza secundaria y 4 o más años del nivel superior. La Ley Federal de Educación modifica la estructura de los niveles primario y secundario, estableciendo una educación general básica compuesta por, tres ciclos de tres años cada uno, y un ciclo posterior denominado Polimodal, de tres años. Asimismo amplía la obligatoriedad a 10 años, incluyendo el último año de nivel inicial o preescolar y los 9 años de Educación General Básica.

Debido a que no se acordó un único modelo institucional entre las provincias, básicamente relacionado con la ubicación del tercer ciclo de la Educación General Básica, la implementación de la nueva estructura fue disímil en el tiempo y en el modelo adoptado en cada provincia. Por otra parte el cambio de estructura provocó la ruptura de dos culturas institucionales muy arraigadas como eran la de la escuela primaria y la del colegio secundario y generó diversos obstáculos relacionados con problemas de diseño institucional y de infraestructura física de los establecimientos. En la actualidad coexisten en Argentina modelos institucionales diferentes, no sólo entre provincias sino al interior de las mismas jurisdicciones. Los analistas coinciden en que la adopción de un modelo u otro obedeció más a cuestiones materiales, institucionales y financieras que a razones pedagógicas (Tedesco; Tenti Fanfani, 2004, p. 38).

En Bolivia las transformaciones organizacionales más significativas fueron el paso de una pedagogía conductista a una constructivista, que implicaba un fuerte cambio cultural y modificación de las prácticas docentes, la implantación de la educación bilingüe y el fomento a la participación ciudadana. Según un informe del Ministerio de Educación, a través de las juntas escolares se ha logrado movilizar la participación de directores, profesores y padres conjuntamente con los gobiernos municipales para la formulación y ejecución de proyectos, dinamizando la gestión. Sin embargo no existen datos sobre el grado de avance en estos campos y cuales fueron los cambios reales en el aula en las prácticas pedagógicas. Además se han incrementado significativamente los días de clase, ya que mientras en 1996 eran 139 al año, en 2001 eran 200 (Contreras; Talavera Simoni, 2003, p. 20).

En Brasil las innovaciones están relacionadas con cambios en la gestión institucional y pedagógica que llevan adelante los gobiernos estatales, municipales y los propios establecimientos educativos a partir de la autonomía alcanzada en las decisiones sobre administración y organización de sus propias prácticas. Estas innovaciones pueden agruparse en tres grandes grupos: 1) las que tienen por objetivo la democratización de la gestión escolar que se refleja en la elección de los directores de escuela por la comunidad educativa; 2) las que estimulan la autonomía de los establecimientos a través de la transferencia financiera con la creación de órganos colegiados para administrar recursos o ejercer el control sobre los mismos, y 3) las que tienden a organizar una gestión participativa que incluye a profesores, alumnos, padres y la comunidad local (Gajardo, 1999, p. 23).

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional proporciona el marco normativo para las diversas experiencias que se desarrollan en los 26 estados brasileños, en el Distrito Federal y en los 5.564 municipios. Dado el grado de autonomía de los estados y municipios en la gestión de sus redes de escuelas, las innovaciones dependen, en gran medida, de las políticas educativas que ellos desarrollan. Así, a partir de la transferencia de recursos y de poder de decisión otorgado a las escuelas, estas han elaborado sus proyectos pedagógicos y de gestión, impulsando la participación de la comunidad y la elección de directores por la comunidad local. Según Draibe estos procesos presentan dificultades en su implementación, sobre todo en las resistencia que oponen diversos actores. Los prefectos municipales porque sienten que pierden poder y recursos políticos y los profesores porque la autonomía de las escuelas no constituye un tema central y puede interferir en sus pautas de movilidad y negociación (Draibe, 1998, p. 7).

En Chile el cambio organizacional más destacado fue la implementación de la Jornada Escolar Completa. Algunos autores sostienen que fue el cambio más significativo en la educación chilena desde la descentralización (Delannoy, 2000, p. 25). La extensión de la jornada escolar que comenzó en 1997 aumentó en términos absolutos el tiempo de aprendizaje además de reorganizarlo internamente. Para llevar a cabo esta extensión se sostuvo que los nuevos contenidos curriculares, las nuevas prácticas pedagógicas y el aprendizaje de nuevas habilidades requerían de un mayor tiempo pedagógico. Por otra parte, en los fundamentos de esta política esta presente el requerimiento de mayor equidad ya que el mayor tiempo de trabajo escolar favorece a los sectores más pobres. La extensión de la jornada escolar significó el paso de dos

turnos de 6 horas pedagógicas a uno de 8 horas pedagógicas. Esta reforma se hizo en forma gradual e implicó inversiones en infraestructura, en recursos humanos y asesoramiento a los establecimientos educativos. En 1997 ingresaron al régimen de Jornada Escolar Completa el 35 por ciento de los establecimientos del sistema subvencionado, en su mayoría rurales. A diciembre de 2001 el 54,7 por ciento de la matrícula subvencionada estaba en el régimen de Jornada Escolar Completa (Cox, 2004, p. 125).

El informe de evaluación de la implementación de la JEC, realizada por la Pontificia Universidad Católica de Chile, muestra a la comunidad escolar con una buena disposición y percepción positiva sobre ella lo cual ha mejorado el aprendizaje de los alumnos y el clima organizacional y educacional escolar (PUC de Chile, 2005).

Otra experiencia de extensión de la Jornada Escolar fue la implementada en Uruguay en escuelas ubicadas en contextos sociales críticos o desfavorables. Si bien los niños que asistían a estos establecimientos representaban un porcentaje muy bajo de la matrícula total de Enseñanza primaria (3,2 por ciento en 1999), se incrementó un 89 por ciento entre 1995 y 1999. Algunos estudios muestran que, controlando por contexto socioeconómico de los establecimientos, los rendimientos de estos niños en las pruebas de matemática y lengua son superiores a los de las escuelas primarias comunes. No obstante estos resultados, es conveniente tener presente que asistencia a estas escuelas es baja aun en tiempos recientes (7 por ciento de la matrícula de 1° a 6° grado).

Esta síntesis de las innovaciones y cambios organizacionales en los países de la Región permite afirmar que la política educativa de los años 1990 dio lugar a un número importante de experiencias organizativas aún cuando sus resultados son disímiles por países e, incluso, dentro de cada país.

## 2.5 La inversión en educación

En los países de la región, durante la década de los 90, no solo el gasto en educación se incrementó sino que también, en un contexto de gran aumento de la matrícula, el gasto por alumno creció. A pesar de las políticas de ajuste estructural vigente durante ese período el gasto en educación no se vio afectado y más aún, se incrementó. En el marco de las políticas neoliberales imperantes en la mayoría de los países, el énfasis otorgado a la educación parece estar relacionado con el convencimiento de la necesidad de invertir en capital humano para lograr la modernización y mejorar la competitividad en una sociedad globalizada, así como también para fortalecer la democracia a través de la formación ciudadana. El incremento del gasto en educación es un elemento importante de la expansión del gasto público en casi todos los países de América Latina y el Caribe (Cepal, 1999).

Sin embargo América Latina sigue invirtiendo menos por alumno que los países desarrollados y que los países emergentes y la implementación de las políticas educativas continua enfrentando la escasez de recursos, factor que condiciona fuertemente las decisiones en este campo. En este contexto de reformas, en el que a pesar del incremento en el gasto no se logra financiar totalmente los cambios, es necesario conocer la formas de asignación de recursos dentro del sector educativo.

En Argentina, la educación es financiada con fondos nacionales y provinciales; la responsabilidad de los municipios es escasa. El gobierno federal transfiere a las provincias recursos provenientes de la recaudación impositiva, a las que se agregan los de la recaudación provincial, en función de la ley de coparticipación federal y el pacto fiscal basado en sistema de indicadores económicos y sociales, que favorece a las provincias más pobres. Las decisiones sobre la asignación sectorial de los recursos es responsabilidad de los Ministerios Provinciales.

Como producto del proceso de descentralización educativa, la participación en el gasto total en educación de las provincias creció de un 63,2 por ciento en 1991 a un 76,2 por ciento

en 1999. El gasto total, el aportado por el gobierno federal más el provincial, aumentó un 38 por ciento entre 1993 y 1999. Este aumento no fue homogéneo en todas las provincias ya que cinco de ellas redujeron el gasto como porcentaje del gasto público total. En promedio, las provincias destinaban en 1993 el 24,7 por ciento del gasto público a educación y entre ese año y 1998 el porcentaje destinado a educación se incrementó un 1,5 por ciento (Carnoy et al., 2004, p. 194). En cuanto a la asignación del gasto, en 1990, Argentina destinaba el 50 por ciento de los recursos financieros a la educación primaria, el 26,1 por ciento a la educación secundaria, el 17,6 por ciento a la Superior y el restante 5,8 por ciento a la administración del sistema (Gajardo, 1999, p. 38).

Bolivia incrementó significativamente su inversión en educación. Mientras que durante la década de los 80 destinaba, en promedio el 2,7 por ciento del PBI, durante los 90 este porcentaje alcanzó al 5 por ciento. Este aumento fue destinado a la educación primaria y media, incrementando los recursos didácticos y los salarios docentes. Según datos de Gajardo (1999, p. 38), en 1989 se destinaba el 73,7 por ciento a educación primaria; 13,5 por ciento a la Secundaria; 2,9 por ciento a la educación Terciaria y un 10 por ciento a otros fines. Como se ha mencionado, el gobierno central incrementó la distribución de recursos financieros hacia la municipalidades del 10 por ciento de los impuestos al 20 por ciento, adoptando una asignación en base a per capita.

Brasil también aumentó la inversión y creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica Fundamental y Valorización del Magisterio (Fundef) que provee financiamiento a la educación básica y redistribuye recursos tributarios para compensar diferencias regionales y proporcionar iguales recursos por estudiante, mejorando la retribución a los docentes. Según Mello e Souza (2003, p. 28) el 18 por ciento de la recaudación líquida de impuestos de la Union se destina a educación, monto que puede gastarse libremente en el sector. Los Estados y Municipios, a su vez, deben destinar el 25 por ciento de su recaudación. Además existen otros gravámenes, como por ejemplo la alícuota que incide sobre la nómina de pagos de las empresas, con destinos específicos. En 1997 el 19,8 por ciento del gasto público en educación correspondía al gobierno federal, el 49,8 por ciento al estadual y el 30,4 por ciento al municipal, representado el 4,8 por ciento del PBI (Souza, 2001, p. 78).

El Fundef, está conformado por el 15 por ciento de un conjunto de impuestos que recaudan los 26 estados, el Distrito Federal y los 5.564 municipios. La división del Fondo se hace de acuerdo con la proporción de matrícula de cada uno de los estados y municipios. Así municipios que invertían poco en la enseñanza elemental son donantes a aquellos con más número de alumnos o más pobres. El gobierno federal complementa este fondo para garantizar un costo mínimo por alumno igual al promedio nacional. De esta forma se corrigen desequilibrios regionales y dentro de un mismo Estado. El Consejo de Acompañamiento y Control Social del Fundef fiscaliza el empleo de los fondos en cada municipio, acción que favorece la eficiencia social del gasto (Mello e Souza, 2004, p. 33). En cuanto a la asignación del gasto entre niveles de enseñanza Brasil era el país que destinaba en 1989, mayor porcentaje a la educación superior (25,6 por ciento), poco menos de la mitad (48,8 por ciento) a la educación primaria y sólo 6,9 por ciento a la educación secundaria (Gajardo, 1999, p. 38).

Como se ha mencionado, Chile tiene un sistema de financiamiento en base a una asignación de fondos según el número de alumnos que asisten a las escuelas diferenciados por nivel y modalidad de enseñanza. Este modelo de financiamiento está basado en la creencia que el subsidio a la demanda (los padres) aumenta la competencia y, en consecuencia, la productividad de las escuelas. Los padres elegirían aquellas escuelas que ofrezcan mejores servicios y resultados. Hay serios cuestionamientos a este modelo, en la medida que las escuelas también pueden elegir, rechazan estudiantes que demandan más recursos docentes y pedagógicos o tienen preferencia por los mejores. También es cuestionable la posibilidad real de elección de las familias de bajos ingresos, conformadas, generalmente, por padres con baja educación. A partir de la segunda ola de reformas, la de los años 1990, que acompañó el restablecimiento de la democracia, el Ministerio de Educación asiste financieramente en forma directa a las escuelas con población más desfavorecida (Establecimientos

Municipales, Particulares Subvencionados y de Corporaciones de Administración Delegada), aplicando el principio de discriminación positiva, con el fin de compensar las desigualdades existentes que este sistema de financiamiento no ha modificado y en algunos casos ha profundizado.

En cuanto a la asignación del gasto, a principios de la década, en 1992, Chile asignaba el 56,1 por ciento del total del gasto educativo a la educación primaria, el 14,9 por ciento a la secundaria y el 20,6 por ciento a la educación Superior (Gajardo, 1999, p. 38). Entre 1990 y 2001 el gasto público en educación paso del 2,3 por ciento del PBI a 4,3 por ciento, creciendo a un promedio anual de más del 6 por ciento, evidenciando el compromiso asumido por el gobierno democrático para mejorar la educación y la centralidad de este tema en la agenda gubernamental (Cox, 2004, p. 98).

Paraguay aumentó la inversión en educación destinando recursos para incrementar los salarios docentes y dotarlos de recursos pedagógicos y didácticos para la enseñanza mientras que mantiene un sistema de financiamiento centralista. Destinaba en 1991, el 42,2 por ciento de la inversión educativa a la enseñanza primaria, el 25 por ciento a la media, el 19,3 por ciento al nivel superior y el 13,6 por ciento a otros fines (Gajardo, 1999, p. 38).

Uruguay tampoco descentralizó su financiamiento educativo ni efectuó ningún cambio significativo en la forma en que financia la educación. Durante la década expandió el gasto por alumno, especialmente en educación superior y en el nivel medio a partir de mediados de la década, congruente con el inicio de la reforma que concentró recursos en este nivel. En 1992, la distribución del gasto educativo entre niveles de enseñanza era la siguiente: 35,7 por ciento se asignaba al nivel primario, 29,9 por ciento al nivel medio, 24,6 por ciento al superior y 9,9 por ciento a otros fines (Gajardo, 1999, p. 38) Esta distribución denota una asignación más pareja entre niveles educativos que la del resto de los países de la región.

## 2.6 Las políticas compensatorias

En términos de políticas destinadas a mejorar la equidad, las denominadas políticas compensatorias fueron un rasgo común en la Región, en el intento por reducir las diferencias sociales de la inclusión y el rendimiento escolar. La focalización fue el diseño que rigió durante este período, bajo principio de discriminación positiva. En todos los países se distribuyeron libros y se realizaron construcciones escolares, ampliando o mejorando las existentes o construyendo escuelas nuevas, destinadas fundamentalmente a los sectores sociales más desfavorecidos. En varios de ellos se implementaron programas que entregaron bibliotecas escolares para alumnos y maestros, guías para la enseñanza, equipamiento informático y programas de apoyo pedagógico, en algunos países destinados a establecimientos que concentran la mayor proporción de población pobre, y en otros, como Brasil, a todas las escuelas. Una de las prioridades de las reformas educativas fue lograr mayor equidad y brindar iguales oportunidades educativas; y, en el convencimiento de que los cambios propuestos requerían de asistencia técnica y la provisión de recursos para su implementación sobre todo en las regiones más pobres y en escuelas en contextos económicos desfavorables, se diseñaron e implementaron importantes políticas tendientes a compensar las inequidades no resueltas o profundizadas por el modelo económico, mejorando la oferta educativa.

En Argentina, el Plan Social Educativo fue el programa de mayor relevancia para llevar adelante la transformación educativa, tanto por la magnitud de la inversión realizada como por la amplitud de actividades que abarcó. En efecto, en el período 1993-1999 se invirtieron casi \$ 1.000 millones de dólares destinados a beneficiar a alumnos que asistían al tercio de las escuelas más pobres del país. En estas escuelas se mejoraron las condiciones de infraestructura, construyendo nuevas o reparando las existentes. Además se les proveyó de equipamiento escolar, conformado por libros para alumnos y docentes, computadoras y útiles escolares.

Otro programa importante fue el de Becas que estuvo destinado a mejorar las oportunidades de escolarización de los adolescentes de los hogares más pobres e implicó una inversión de \$ 123 millones entre 1997 y 1999, beneficiando a 260.000 alumnos. A través de este

programa se buscó la retención y finalización de los estudios de los jóvenes de los sectores más desfavorecidos en el Tercer Ciclo de Enseñanza General Básica y en el Polimodal, fortaleciendo la capacidades de las familias para asegurar la permanencia y una trayectoria satisfactoria de los adolescentes en el sistema. Este programa, con modificaciones continua vigente al momento de este informe.

Otros programas estuvieron dirigidos al mejoramiento de la educación inicial, los dos primeros ciclos de la EGB, el mejoramiento de la educación secundaria y del tercer ciclo de EGB en áreas rurales. En este último caso se implementaron propuestas innovadoras, con un modelo de profesores itinerantes y el desarrollo de materiales pedagógicos para maestros y alumnos de áreas rurales aisladas, que implicó un expansión efectiva de oportunidades para los jóvenes que tradicionalmente sólo contaban con una oferta de 7 años de escolaridad primaria que fue ampliada a 9 años, incorporando contenidos correspondientes al primer ciclo de la enseñanza secundaria. Los datos muestran que este conjunto de medidas ha tenido impacto positivo en la inclusión y retención de los jóvenes en la escuela. En efecto, mientras que entre 1991 y 1996 el porcentaje de no escolarizados se reduce en 3,6 puntos porcentuales en los tres años siguientes disminuye 7 puntos porcentuales y además, mejora la inserción en el nivel correspondiente al reducir el atraso escolar (Oiberman; Arrieta, 2003, p. 12).

En estas políticas, si bien el Estado Nacional definió criterios, beneficios y beneficiarios y los modos de operación conjuntamente con las provincias, el equipo político y técnico del Ministerio de Educación nacional ejerció un fuerte liderazgo tanto en el diseño como en la implementación.

Los principales programas compensatorios que acompañaron la reforma en Bolivia están incluidos en el Plan de Mejoramiento de la Educación, que distribuyó equipamiento escolar y material educativo y capacitación para su uso. Las escuelas recibieron bibliotecas para maestros y el Ministerio de Educación y Cultura confeccionó y distribuyó guías para los alumnos y lineamientos didácticos para los docentes. Además se distribuyeron libros para alumnos. Otros de los programas fue el denominado Proyecto Educativo que es un instrumento de planificación y administración para los actores educativos y tiene como propósito asistirlos en la búsqueda de soluciones a los problemas pedagógicos, de infraestructura y de falta de material didáctico a nivel local. Promueve el trabajo en equipo de un conjunto de escuelas, superando en muchos casos el aislamiento de los maestros rurales e impulsa la coordinación para una distribución equitativa de los recursos.

En Brasil uno de los principales programas compensatorios esta destinado a garantizar la alimentación mínima requerida por la población escolar. El Programa Nacional de Alimentación Escolar (Pnae) proporcionaba, en 1999, al menos una comida diaria durante 200 días al año a 36 millones de niños de la enseñanza primaria y preescolar pública y de los establecimientos privados filantrópicos. En ese año atendía al 96,7 por ciento de las escuelas públicas y al 98,1 por ciento de las rurales y en el 2003 alcanzaba a prácticamente la totalidad de los enseñanza básica pública. De gestión descentralizada a cargo de los municipios que reciben los recursos mientras la comunidad y la escuela deciden el menú.

El Programa Nacional del Libro Didáctico distribuye libros de texto para los alumnos de 1º a 8º grado. En 1999 se enviaron 502 títulos diferentes de 27 editoriales a 170.000 escuelas.

Para garantizar la permanencia en la escuela de los niños de hogares pobres se implementó el Programa Nacional de Garantía de la Renta Mínima (Todo Niño a la Escuela o Bolsa-Escola) que otorga ayuda financiera mensual a las familias con niños en edad escolar, que tienen un ingreso familiar inferior a medio salario mínimo per capita. En los comienzos, 1995, el programa fue desarrollado por los estados y municipios y a fines del año 1999 había asistido a más de 500 mil familias, cerca de un millón de niños de 7 a 14 años, en más de 1000 municipios. En el año 2001, el programa fue adoptado por el gobierno federal bajo el nombre de Bolsa-Familia,

expandingo significativamente la cobertura. A partir del año 2003 se incorporan a él otros programas sociales, que han beneficiado a aproximadamente 11,1 millones de familias.

El proyecto Nordeste es un programa focalizado en una región extremadamente pobre y con indicadores insatisfactorios en educación, muy inferiores al promedio del país. Entre 1993 y 1998 se invirtieron 500 millones de dólares que tienen por fin apoyar estrategias eficaces para mejorar los resultados educativos. En 1998 fue reformulado con el nombre de Fondo de Fortalecimiento de la Escuela (Fundescola) e incluyó las regiones del Norte y Centro-oeste brasileño. Los datos muestran el impacto favorable que tuvo este programa. Mientras que la matrícula de educación primaria creció en estas regiones un 27,2 por ciento desde 1994 hasta 1999, el promedio del país fue de 13 por ciento y este crecimiento se produjo sobre todo entre 5° y 8° Grado. En cuanto a la educación media también el crecimiento superó el del país (11 por ciento en el Nordeste y 5,4 por ciento en todo Brasil) (Souza, 2001, p. 73).

Otros programas tuvieron como objetivo el mejoramiento educativo e innovaciones a nivel de escuelas, fortalecer la capacidad de gestión y administración de proyectos escolares y promover la participación de la comunidad.

En Chile uno de los programas más conocidos y que sirvió de modelo a otros países de América Latina, entre ellos Bolivia y Paraguay, es el P-900, Programa 900 escuelas dirigido a mejorar la calidad y la equidad de la educación básica. Al año 2000 el programa atendía a 1200 escuelas que concentraban el 11 por ciento de la matrícula de educación básica, con un promedio de recursos anuales de 4,8 millones de dólares. El universo está definido por los bajos resultados en los aprendizajes. El Programa desarrolla talleres de perfeccionamiento docente en servicio, apoya a profesores y alumnos con material didáctico y bibliotecas en el aula, en especial en Matemáticas y Lengua. A través de monitores de la comunidad, que son becados y capacitados por el Ministerio de Educación, implementa talleres de aprendizaje en horario alternativo con niños que presentan atraso escolar. Las escuelas permanecen en el programa durante al menos tres años y si logran mejorar sus resultados en las asignaturas mencionadas egresan y pasan a formar parte de otros programas del Ministerio de carácter universal. El programa logró resultados satisfactorios pues mejoraron los rendimientos en las pruebas del Simce en mayor magnitud que el resto del sistema educativo (Cox, 2004, p. 109).

El Programa de Educación Básica Rural está dirigido a las 3.620 escuelas rurales pequeñas existentes en Chile al año 2001, atendiendo a la matrícula que asisten al ciclo básico completo de 1° a 8° Grado. El programa, con una inversión promedio anual de 3,2 millones de dólares, desarrolla una propuesta curricular que articula la cultura rural con los códigos universales de la escuela. Para ello proporciona material didáctico ad-hoc, apoyo a los docentes generando instancias de capacitación local en los Microcentros de Coordinación Pedagógica. También en este caso, como en el P-900 escuelas, han mejorado los resultados del aprendizaje (Cox, 2004).

El otro programa destinado a reducir desigualdades está dirigido a la educación media y desarrolla una estrategia similar al P-900 escuelas, apoyando a los liceos, tanto generales como técnico-profesionales, con los resultados de aprendizaje más pobres y que atienden a población socioeconómica desfavorable. Brinda apoyo pedagógico y asistencial especial para disminuir la deserción y mejorar los aprendizajes a partir de abordajes pedagógicos específicos.

Al final de la década atendía a 245.000 alumnos que representaban el 33 por ciento de la matrícula subvencionada de nivel medio, para los que se destinaban 3,5 millones de dólares anuales.

Además existen otros programas destinados a mejorar la calidad del conjunto de la educación básica y media y que son de carácter universal como el Mece (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación) cuyos componentes principales son el mejoramiento de la infraestructura, la atención de la educación inicial, la provisión de textos, bibliotecas de aula y material didáctico y atención de la salud escolar. Además impulsa la generación de Proyectos de Mejoramiento Educativo por equipos docentes en los dos niveles, sosteniendo financieramente estos proyectos.

En Paraguay los programas destinados a mejorar la calidad que atendieron a la población pobre, tuvieron como eje la distribución de textos escolares en escuelas públicas y el aumento de tiempo efectivo de las actividades en el aula, contemplando la Ley General de Educación la ampliación a 200 días mínimos de clase, medida que fue resistida por los gremios docentes.

Entre 1995 y 1999 se distribuyeron 13 millones de libros destinados a las escuelas públicas. Según Rivarola, existe una opinión favorable entre docentes, directores de escuelas y padres sobre este programa y la incidencia de la disponibilidad de libros para mejorar la calidad educativa.

La introducción de la educación bilingüe es otro de los elementos considerados significativos para mejorar la equidad. Si bien está focalizado en un número reducido de escuelas (200 en el año 2000) un estudio realizado por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, y citado por Rivarola muestra que los niños cuya escolarización se da en guaraní y que estudian castellano como segunda lengua tienen rendimientos más altos que los que estudian sólo en castellano (Rivarola, 2000, p. 22). Como en los países analizados anteriormente, en Paraguay también se han desarrollado programas de Mejoramiento de la educación preescolar y del 1º y 2º ciclo y el Programa de Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria, que brindan asistencia pedagógica y capacitación para mejorar las competencias y capacidad de gestión de los docentes.

Otra importante política compensatoria implementada es el Programa Complemento Nutricional que distribuye meriendas y almuerzos entre las instituciones educativas carenciadas. Además, con el propósito de que los niños de escasos recursos cuenten con los insumos básicos para participar de las clases, se distribuyen kits escolares. Un programa de distribución de becas, a su turno, apunta a disminuir la deserción en el nivel medio.

En Uruguay se extendió la jornada escolar a un conjunto de escuelas con población pobre. El equipo técnico encargado de implementar las políticas educativas durante la segunda mitad de la década y que dirigió la Administración Nacional de Educación Pública (Anep), el organismo responsable de la educación en Uruguay, consideró que mayor tiempo de aprendizaje era un elemento fuertemente compensador de las carencias socioculturales de niños pobres. En este sentido, implementó a partir de 1994 las Escuelas de Tiempo Completo para niños de contextos socioculturales desfavorecidos. Conjuntamente con los efectos de las otras políticas, como el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (Mecaep) destinado a todas las escuelas de este nivel, y que proporcionaba libros y textos escolares, material didáctico, construcción de aulas, capacitación y perfeccionamiento a los maestros, se afirma que los resultados obtenidos por los niños de las ETC, especialmente en Matemáticas registraban mejoras, aún cuando en 2002 todavía eran bajos. Por otra parte la brecha entre la proporción de niños que obtenían puntajes “suficientes” en escuelas de contexto muy favorable y la proporción de niños que obtenía la misma calificación en escuelas de contexto muy desfavorable se redujo pasando de 3,98 en 1996 a 2,2 en 2002. Por otra parte la matrícula de las escuelas de tiempo completo creció a un ritmo sostenido durante todo el período, a pesar de lo cual se consideraba importante generar esta política compensatoria para un número mayor de niños (Caraballo; De Armas; Glejberman, 2005, p. 14).

Otra de las políticas compensatorias es el Programa de Alimentación Escolar que entre los años 2000 y 2003 pasó de atender a 174.000 a 221.000 alumnos y del 43 por ciento al 54 por ciento de la matrícula de escolaridad primaria. Este indicador podría considerarse como un proxy del porcentaje de niños en situación de pobreza, y del impacto de la crisis de los últimos años.

Otro de los programas destinados a mejorar la equidad fue el desarrollo de la educación inicial que tiene como meta la universalización de este nivel en todos sus ciclos y que beneficia a los niños de hogares más pobres que son los que no asistían a la educación inicial ni al preescolar y requieren de la estimulación temprana para un buen desarrollo evolutivo que permite un mejor desempeño en el nivel posterior. Entre el año 1995 y 2000 la matrícula de educación preescolar (5 años) experimentó un crecimiento del 88 por ciento. En el 2003 la tasa de

asistencia de los niños de 4 años era del 76,4 por ciento y la de los de 5 años del 93,7 por ciento (Caraballo; De Armas; Glejberman, 2005, p. 10).

Como se ha visto, gran parte de las políticas compensatorias ha logrado mejorar los resultados educativos, en especial los de los niños y jóvenes que viven en hogares pobres y condiciones desfavorables. No han logrado, sin embargo, superar las desigualdades generadas por el modelo económico imperante en la última década; tampoco la meta de mayor equidad y calidad. Si bien se han reducido las brechas en el acceso y participación, persisten los problemas en la calidad de los aprendizajes. Obtener el capital educativo básico requerido por la sociedad es una meta aun lejos de lograr para los sectores sociales mas desfavorecidos.

### **3 ANALISIS EMPIRICO COMPARATIVO DE LA ENSEÑANZA BASICA EN EL MERCOSUR**

Como se mencionó en la introducción, el análisis exhaustivo de la información estadística educativa comparable de los seis países del Mercosur constituye la parte esencial del presente Estudio. Este análisis es guiado por los procesos educativos ocurridos en los seis países sintetizados en el Capítulo 2.

Como también se dijo, esa información ha sido mayoritariamente producida por los dos proyectos que han enfatizado la comparación internacional entre indicadores nacionales. Ellos son los Proyectos Indicadores del Mercosur Educativo y World Education Indicators (WEI). Los seis países de la región participan en ambos proyectos con excepción de Bolivia que sólo lo hace en el primero.

El énfasis en la búsqueda de indicadores educativos para este Estudio estuvo puesto en la característica central mencionada de ambos proyectos: la comparabilidad entre países. Es importante recordar que cada país del Mercosur recoge sus propias estadísticas educativas y las procesa según definiciones propias sobre universos de análisis, variables y categorías. Los proyectos Indicadores del Mercosur Educativo y World Education Indicators, en cambio, hacen uso de esas mismas estadísticas pero utilizando una clasificación que garantiza, en la medida de lo posible, la comparación entre los países involucrados. En este Estudio no se han tenido en cuenta las estadísticas e indicadores educativos publicados por cada país por separado.

El objetivo del presente Capítulo es, entonces, desarrollar el análisis de los diversos aspectos educativos identificados en la introducción usando indicadores comparables. Previo al análisis se hacen algunas consideraciones sobre las decisiones adoptadas para la selección de los indicadores.

#### **3.1 La enseñanza básica en los 6 países**

Como ya se aclaró en la introducción, la enseñanza básica de los seis países incluye dos niveles de enseñanza que han sido identificados como Primario y Secundario Bajo. Estos dos niveles guardan correspondencia con los identificados como CINE 1 y CINE 2 por la Clasificación Internacional Normalizada de Educación 1997.<sup>5</sup> Es en base a esta coincidencia que las estadísticas educativas recopiladas por cada país se han procesado y han dado lugar a la construcción de los indicadores analizados en el presente capítulo. Conviene advertir, sin embargo, que no obstante esta coincidencia central existen algunas diferencias entre los países durante el período de análisis.

Primero, se observan diferencias en términos de enseñanza obligatoria: mientras algunos países restringen la obligatoriedad a los niveles incluidos en la Enseñanza Básica, otros

<sup>5</sup> El Esquema Comparativo de los Sistemas Educativos Nacionales, página 21 de la publicación Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2003, provee un detalle de los niveles de enseñanza de cada país y su correspondencia con la Cine 1997 (Mercosur Educativo, 2003). Usando ese esquema se hacen los comentarios siguientes.

la exceden. En este último caso están Argentina y Uruguay que consideran obligatorio también al último año del nivel previo a la enseñanza básica (inicial). Los otros cuatro países (Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay), en cambio, hacen obligatorios solo los años de la enseñanza básica. Segundo, la edad de inicio de la enseñanza obligatoria difiere entre los países. Así mientras en Argentina y Uruguay la edad de inicio son los 5 años, en Bolivia, Chile y Paraguay son los 6 años y en Brasil los 7 años.<sup>6</sup> Tercero, la edad de terminación de la enseñanza básica (también la obligatoria) difiere entre los países. Así mientras en Bolivia y Chile son los 13 años, en los otros cuatro (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) son los 14 años. Cuarto, como consecuencia de lo dos anteriores, la duración de la enseñanza obligatoria también difiere por país: es de 8 años en Bolivia, Brasil, Chile, 9 años en Paraguay y 10 años Argentina y Uruguay. Quinto, las edades teóricas entre las que se efectúa el pasaje entre los dos niveles componentes de la enseñanza básica (Cine 1 y Cine 2) ocurre entre los 11 y los 12 años en todos los países, menos en Brasil donde ocurre entre los 10 y 11 años.

Las discrepancias siguen: la duración del Cine O es de 3 años en todos los países, excepto Paraguay donde es de 2. La duración del Primario (Cine 1) es de 4 años en Brasil y de 6 años en todos los demás. Finalmente, la duración del Secundario Bajo (Cine 2) es de 2 años en Bolivia y Chile; 3 años en Argentina, Paraguay y Uruguay y de 4 años en Brasil.

Las diferencias mencionadas a veces se potencian, a veces se contrabalancean al punto de generar la siguiente diferencia entre los países respecto a la duración de la enseñanza básica: es de 8 años en Bolivia, Brasil y Chile y de 9 años en Argentina, Paraguay y Uruguay.

Luego, en la medida que las diferencias entre los países no son pocas, conviene no olvidarlas al analizar los indicadores de los seis países en forma comparativa.

### 3.2 Los indicadores seleccionados: periodo de análisis y años

Como se dijo en su oportunidad, el período de análisis se extiende desde mediados de los años 1990 hasta principio de los años 2000. Una razón conceptual así lo establece y ella no es otra que la que se apoya en las consideraciones desarrolladas en el Capítulo 2. Allí se establece que, mas allá de los diferentes cambios experimentados por cada país en su ámbito educativo (también en el ritmo de esos cambios) los años 1990s son considerados por la literatura consultada como el escenario liminar de tales cambios; y los primeros años de los 2000 como escenario de la continuación de esos procesos iniciados (o madurados) en los 1990s.

Para el análisis comparativo se decidió identificar dos momentos en el tiempo: mediados de los años 1990 y principios de los años 2000. Una combinación de razones conceptuales y técnicas así lo aconseja.

Entre las primeras destaca el que es necesario observar posibles cambios de los procesos educativos de los 6 países de Mercosur en momentos que (1) sean testigos de estadios distintos de aquellos procesos y, por ello, (2) estén separados por un periodo relativamente importante como para que aquellos efectos puedan observarse. Entre las razones técnicas-empíricas destaca la disponibilidad de los únicos datos adecuados para nuestro análisis comparativo: datos procesados por los 6 países usando una metodología común lo cual los hace comparables entre sí.

En base a estas dos razones, se decidió elegir como primer momento para el análisis la mitad de los años 90s por constituir el inicio –o, al menos, un momento en el que aun no se observaban los efectos posteriormente observados– de la mayoría, si no todos, los procesos educativos ya identificados. El segundo fueron los primeros años de los 2000 porque reúne la condición de revelar los efectos, en los aspectos de nuestro interés, de los procesos educativos mencionados.

<sup>6</sup> A partir del presente año, Brasil ha introducido dos modificaciones importantes: el aumento de la educación obligatoria a 9 años y el ingreso a la enseñanza fundamental a los 6 años.

Una segunda decisión fue tomada: usar indicadores de años sucesivos alrededor de los dos momentos identificados. Así, se decidió que los indicadores del momento inicial (mediados de los años 1990s) fueran, indistintamente, de los años 1995, 1996 o 1997. Y los datos del momento final (principios de los años 2000) fueran de los años 2002 o 2003. Nuevamente una combinación de razones conceptuales y técnicas justifica esta elección. La principal razón conceptual es que estos indicadores son usados para observar los posibles efectos de los procesos educativos desplegados en las décadas de 1990 e inicios 2000 en cada uno de los países. Sabiendo que estos efectos no son puntuales (se manifiestan a lo largo del tiempo), tienen cierta inercia (no se manifiestan inmediatamente) se consideró que no tenía sentido observarlos año por año a lo largo del periodo para el cual se dispone de los datos (1995-2004). Tampoco se consideró pertinente, por no tener evidencia previa, elegir de un año en particular de antemano dentro de los dos momentos. Para nuestro propósito fue suficiente considerar cualquier año dentro del trienio inicial o final.

La principal razón técnica es que se observan frecuentes variaciones de los valores de un mismo indicador para un mismo país en años sucesivos. Tales variaciones probablemente obedecen a errores de la medición en un año debido a factores que afectaron la recolección de la información y, por ende, la construcción de los indicadores. Este es un hecho conocido en la investigación con datos estadísticos continuos que está lejos de invalidar su uso. Solo hay que usarlos con cautela, encontrar las posibles causas de esas variaciones anuales y optar por el dato más adecuado. La posibilidad de tener tres años sucesivos en ambos momentos, facilita la elección.

Para terminar, como ya se dijo en la introducción, los indicadores son de resultados es decir miden rasgos o cambios en aspectos de la enseñanza básica que podrían haber sido el resultado de la implementación de políticas y programas. Dada la gran variedad de indicadores disponibles se hizo una selección de los mismos. Los criterios de selección fueron, primero, usar los indicadores que mejor reflejaran los procesos educativos del conjunto de los países descritos en el Capítulo 2; segundo, evitar la redundancia, es decir, el uso de indicadores que miden la misma dimensión de un aspecto (por ejemplo, promoción y no promoción para medir rendimiento); tercero, privilegiar los indicadores disponibles para todos los países de la región en una primera instancia y, en una segunda, cuando se consideró importante el indicador, usar el que estuviera disponible para, al menos, la mitad de los países.

### **3.3 Características y cambios en la enseñanza básica de los 6 países del Mercosur durante el período**

En este apartado se efectúa el análisis de las características principales y de los cambios experimentados por la enseñanza básica de los países de la Región durante el periodo a la luz de lo que revelan los indicadores comparables.

Primero, se analiza el contexto socio-demográfico y económico de la enseñanza básica en la región. Segundo, los aspectos concernientes al acceso, la participación y progreso en el sistema de educación formal y la participación de la población en ese sistema. Tercero, se analizan aspectos concernientes al rendimiento de los alumnos en el sistema. Cuarto, aspectos relacionados con el principal recurso humano del sistema educativo: los docentes. Finalmente, se analizan aspectos relacionados con el financiamiento del sistema educativo.

#### *3.3.1 El contexto sociodemográfico y económico de la Enseñanza Básica*

Sabida es la importancia que el contexto sociodemográfico y económico tiene en la determinación de las características educativas de la población de una sociedad. Si el tamaño de la riqueza generado por la economía a lo largo del tiempo es un importante condicionante de tales características, la distribución de esa riqueza entre los distintos estratos sociales, no lo es

menos. Las características demográficas básicas de la población (composición por sexo y edad), también contribuyen a los rasgos educacionales de esa población, en tanto, condicionan un aspecto básico de la educación formal: la diferencial propensión de los distintos estratos etareos (también sexos) a incorporarse al sistema educativo.

Efectivamente, el tamaño de la población en edad escolar es un factor condicionante del tamaño de la población escolarizada. Manteniendo los demás factores constantes, los países con más alta proporción de gente joven respecto de la adulta, por un lado, debe asignar una mayor proporción del ingreso nacional a la educación en los niveles iniciales del sistema y, por el otro, al contar con una dotación de individuos en edades activas menor, su capacidad de generar recursos se halla más comprometida.

El Cuadro 1 nos muestra un conjunto de indicadores representativos del contexto sociodemográfico y económico de los países de la región. La importancia relativa de la población joven muestra diferencias significativas entre los países. Al menos se observan dos grupos: por un lado, Bolivia y Paraguay, con un cuarto de su población total en edad de estar escolarizada en la enseñanza básica (5-14); por otro lado, los cuatro restantes países restantes en los que esa proporción no llega a un quinto.

**Cuadro 1 – Indicadores seleccionados del contexto económico, social y demográfico<sup>(a)</sup>  
por país – Mercosur – 2002 y 2005**

País	PBIpc 2002	Indice Desarrollo Humano 2002	Nivel de Desarrollo Humano 2002	Población Urbana (%) 2002	5-14/ Total 2005	IDP Joven <sup>(b)</sup> 2005	15-19/ Total 2005	20-29/ Total 2005
Argentina	12.106	0,8630	Alto	90,1	17,6	42,1	8,5	17,0
Bolivia	2.587	0,6870	Medio	63,4	24,5	66,0	10,4	17,0
Brasil	7.790	0,7920	Medio	83,0	18,2	42,1	9,3	18,3
Chile	10.274	0,8540	Alto	87,0	17,3	37,1	9,2	15,3
Paraguay	4.684	0,7550	Medio	57,2	24,0	63,6	10,8	17,3
Uruguay	8.280	0,8400	Alto	92,5	16,0	38,8	7,7	15,1

Fuentes: UNDP, Human Development Report 2005 y CELADE, Boletín Demográfico 73, 2004.

<sup>(a)</sup> El PBIpc se expresa como paridad de poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses.

<sup>(b)</sup> El IDP Joven es la razón entre la población joven en edades inactivas y la población adulta adulta en edades activas.

No son ajenos a los altos valores de población en edad escolar de Bolivia y Paraguay sus bajos niveles de urbanización y de desarrollo humano (los más bajos de la región) dadas la conocida relación entre tales niveles y los correspondientes de natalidad.

Con estos datos, no habría dudas de las condiciones más ventajosas para enfrentar las demandas de escolarización básica que tienen países con relativamente elevados recursos (como Argentina y Chile) con relación a los que, a más de tener una más alta demanda, cuentan con menos recursos (Bolivia y Paraguay). Efectivamente mientras Argentina y Chile disponen de una dotación de riqueza de 12 mil y 10 mil dólares por habitantes,<sup>1</sup> Paraguay y Bolivia tienen solo 4,6 mil y 2,6 mil, respectivamente. Brasil y Uruguay se encontrarían en una situación intermedia en la medida que, por un lado, disponen de mayores recursos por habitante que Paraguay y Bolivia y, por otro lado, no sufren la misma presión por escolarización básica.

Un aporte adicional a estas consideraciones lo hace el análisis del Índice de Dependencia Potencial Joven (IDPJ). Este indicador, que relaciona la población joven en edades económicamente inactivas con la población adulta en edades económicamente activas, muestra sus más altos valores en Bolivia y Paraguay. Muestran, así, no solo que la población adulta boliviana y paraguaya es la generadora de recursos económicos escasos, relativamente hablando,

<sup>1</sup> No debe perderse de vista el hecho de que en Argentina el valor de su PBIpc se redujo significativamente después de la gran devaluación del año 2002.

sino también que, además, lo hacen sobrellevando un mayor peso de su población económicamente dependiente. Como se observa, la situación de Chile, con un IDP joven de casi la mitad del de Bolivia y un PBIpc más de tres veces mayor, es exactamente la opuesta.

La presión por más educación cede con el avance de las edades. Así, observamos que Bolivia y Paraguay continúan teniendo una mayor presión por enseñanza más allá de la básica (población de 15-19 años) con un 11 por ciento de la población total en esas edades. Pero tal presión ya no es tan diferente a la que experimentan los otros países con valores relativos entre 8 y 9 por ciento. Avanzando en la escala de edades, la demanda teórica por educación en aquellas edades que se corresponden con el nivel terciario (20-29) se homogeneiza en todos los países. Así, tanto Argentina como Bolivia, países extremos en términos de disponibilidad de recursos, tienen la misma presión por cursar el terciario.

Esta disparidad en el balance logrado por los países entre la oferta global de recursos con que cuentan por habitante y la demanda teórica por educación básica la observamos en los momentos recientes. Cabe preguntarse si fue así también a comienzos de nuestro periodo de análisis (mediados de los 1990). Una buena forma de hacerlo es analizando el logro educativo de la población adulta a principios de los años 2000.

El Cuadro 2 muestra el porcentaje de la población adulta (de 25 a 64 años de edad) de cada país con niveles altos de instrucción al final de nuestro periodo de análisis. El primer rasgo a destacar es que hacia el año 2003, Chile, en primer lugar, y Argentina, en segundo lugar, cuentan con la población adulta más educada de la región. Así, mientras casi la mitad de la población adulta chilena terminó el secundario alto, sólo un quinto de la población adulta paraguaya lo hizo. El segundo rasgo a destacar es el creciente descenso del logro educativo de las cohortes más viejas en todos los países, sin excepción. Es decir, lo único que diferencia a la población adulta de estos países es el nivel de logro educativo alcanzado por cada cohorte, porque el patrón es el mismo: nivel de instrucción creciente a medida que la población es más joven o, lo que es lo mismo, a medida que fijamos nuestra atención en aquella población que transitó por el sistema escolar en momentos más cercanos al análisis.

**Cuadro 2 – Porcentaje de la población adulta (25-64 años) con alto nivel de instrucción<sup>(a)</sup> por edad y país – Mercosur – 2002-2003**

País	Edad				
	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64
Argentina	52	43	38	28	42
Bolivia	-	-	-	-	-
Brasil	35	32	27	16	30
Chile	63	51	44	30	49
Paraguay	27	22	16	12	21
Uruguay	38	37	33	24	33

Fuente: OECD, Education trends in perspective, 2005 edition.

<sup>(a)</sup> Alto nivel de instrucción incluye Cine 3 completo y Cine 5 incompleto o completo (secundario alto, terciario incompleto o completo).

El nivel de educación alcanzado por la población adulta es comúnmente usado como aproximación al capital humano del que dispone una sociedad, es decir, el conjunto de conocimientos y habilidades de la población para su desempeño laboral y social. Una población bien educada es importante para el bienestar económico y social de la sociedad y los mismos individuos.

Así, si bien no existe una relación directa ni causal entre ambos aspectos del desarrollo socioeconómico, no es extraño observar que los países con mayor capital humano muestran más elevados PBIpc y aquellos con menor capital humano menor PBIpc.

La tendencia creciente de logro educativo por parte de las cohortes más jóvenes nos permiten, de una manera indirecta, dar cuenta de lo que sucedió en la educación en estas sociedades analizadas en las últimas décadas. El hecho de que en todos los países se repita el fenómeno de que mientras más joven la cohorte, más educada es, nos habla de que toda la región ha experimentado un doble proceso: del lado de la oferta escolar, una expansión del sistema escolar; del lado de la demanda escolar, una mayor propensión de la población a incorporarse a la educación formal y avanzar en su escala. Si este proceso se dio con más intensidad en el pasado reciente que en el remoto es de esperar que también esté ocurriendo en el presente de nuestro periodo de análisis. El siguiente cuadro con datos sobre la escolarización por edad ayuda a confirmar o no este aserto.

### 3.3.2 La inclusión escolar durante el período

El Cuadro 3 nos muestra el nivel de escolarización alcanzado por la población de los diferentes países por grupo de edad y en los dos momentos de nuestro periodo de análisis. El primer rasgo a destacar, siguiendo el argumento desarrollado en el párrafo anterior, es que los niveles de escolarización de los años 2000 son superiores a los de mediados de los años 1990 en todos los países y edades. Esto es evidencia de que el servicio educativo y/o la propensión a incorporarse al sistema escolar han continuado el crecimiento que persiste desde el pasado remoto en todos los países. Desde luego con grados y ritmos de crecimiento diferenciales por país y edad.

**Cuadro 3 – Tasas netas de escolarización por país – Mercosur – 1995 y 2002-2003**

País	Tasas netas de escolarización		
	5 a 14	15 a 19	20 a 29
	1995		
Argentina	99,4	51,3	16,5
Bolivia	-	-	-
Brasil	89,0	48,0	15,0
Chile	88,0	61,0	3,0
Paraguay	-	-	-
Uruguay	96,9	55,3	16,8
	2002-2003		
Argentina	104,3	71,3	27,6
Bolivia	-	-	-
Brasil	91,8	73,9	22,2
Chile	90,8	70,2	3,0
Paraguay	95,0	55,0	7,1
Uruguay	98,6	71,8	22,6

Fuente: OECD, Education trends in perspective, 2005 edition.

<sup>(a)</sup> La tasa neta de escolarización expresa la relación entre las poblaciones escolarizadas y escolarizables en las edades indicadas.

Como en este Estudio interesa la enseñanza básica, concentremos nuestro análisis en las edades que, teóricamente, le corresponden, es decir entre los 5 y 14 años. Es claro que Argentina y Uruguay presentan niveles tan elevados que puede considerarse ya alcanzaron la universalización de la enseñanza básica. Es decir toda la población en condiciones (por edad, se entiende) de estar incorporada a la enseñanza básica, efectivamente lo está. En ambos países puede considerarse que ya se estaba en ese en 1995. No es tan claro lo que ha ocurrido con Chile y Brasil quienes en el transcurso de los años que separan las fechas inicial y final apenas aumentaron su nivel de inclusión en el nivel cuando ya tenemos evidencia, sobre todo de Chile, de que no le

faltaron recursos para incluir este grupo etéreo en este nivel. No sería improbable que en el caso de estos dos países este actuando un factor ajeno en Argentina y Uruguay: la no obligatoriedad escolar en algunas de esas edades ya que mientras en Argentina y Uruguay la educación es obligatoria desde los 5 a los 14 años en el caso de Chile, los años 5 y 14 no lo son. Tampoco lo son en el caso de Brasil los 5 y 6 años. Aquí tenemos un buen ejemplo de lo que se adelanto en este capítulo: la necesidad de conocer las diferencias entre los países respecto a rasgos centrales de sus sistemas escolares para entender estos datos que, por otro lado, son los más comparables entre estos países de los usualmente disponibles.

Si se controla este desfase introducido por edad en las tasas de escolarización, podemos observar un panorama mas ajustado a la realidad de nuestros países. El Cuadro 4 utiliza una categorización de edad (7-11 y 12-14) más acorde con el nivel de enseñanza básica y sus componentes (Primario y Secundario Bajo). Observando esas tasas de escolarización podemos concluir, sin lugar a error, que la mayoría de los países muestran niveles de universalización educativa en las edades teóricamente coincidentes con la enseñanza básica. Las tasas de Paraguay, en cambio, se muestran todavía alejadas de esa universalización. Hecho quizás explicable en términos de políticas educativas porque si bien la enseñanza obligatoria en el país se extiende al rango de edades 6-14 años (según ya fue advertido), tal obligatoriedad comenzó su vigencia el año 1999 y lo hizo en forma gradual (7º grado 1999, 8º grado 2000 y 9º grado 2001).

**Cuadro 4 – Tasas netas de escolarización<sup>(a)</sup> por país – Mercosur – 1996 y 2003**

País	Tasas netas de escolarización			
	7 a 11	12 a 14	7 a 14	15 a 17
1996				
Argentina	105,3	93,3	100,8	69,1
Bolivia	103,0	92,7	95,8	61,6
Brasil	96,0	95,5	95,8	79,3
Chile	99,1	91,3	96,3	84,0
Paraguay	94,6	86,6	91,8	47,3
Uruguay	103,3	102,8	103,1	62,5
2003				
Argentina	106,1	101,3	104,3	79,8
Bolivia	-	-	-	-
Brasil	97,8	95,7	97,0	80,6
Chile	95,0	96,5	95,6	89,2
Paraguay	100,7	88,0	96,1	64,7
Uruguay	102,0	99,0	100,9	76,3

Fuentes: Indicadores del Mercosur Educativo.

<sup>(a)</sup> La tasa neta de escolarización expresa la relación entre las poblaciones escolarizada y escolarizable en las edades indicadas.

Una medida resumen de los niveles de escolarización en la enseñanza básica es la Esperanza de Vida Escolar (EVE) para ese nivel (Cuadro 5). En el cuadro se observa que Brasil, Argentina y Uruguay tienen valores similares que superan los 10 años. Tal similitud nos permite ya inferir una diferencia importante entre el primer país y los dos segundos.

La enseñanza básica tiene una duración de 8 años en Brasil y 10 años en Argentina y Uruguay. Luego, mientras el valor de la esperanza de vida escolar en estos dos últimos países refleja una gran coincidencia entre duraciones teórica y real, en Brasil no. En este caso, los niños tardan, en promedio, más tiempo del debido. Esto nos habla de una trayectoria escolar irregular por parte de los alumnos brasileños que asisten a la enseñanza básica, hecho no observado entre los alumnos argentinos y uruguayos: el indicador EVE refleja el número de años que el conjunto de los alumnos que están asistiendo al nivel tardan en cursarlo, independientemente de la forma

en que lo hagan, es decir regularmente (avanzando un año calendario por grado escolar en el nivel) o irregularmente (con interrupciones debidas a repeticiones o abandonos temporarios). He aquí, una vez mas, como conocer las diferencias entre los sistemas educativos de los países, permite dar una interpretación mas correcta de estos indicadores.

**Cuadro 5 – Esperanza de vida escolar por país – Mercosur – 1995 y 2003**

País	Esperanza de vida escolar	
	Todos los niveles <sup>(a)</sup>	Enseñanza básica <sup>(b)</sup>
	1995	
Argentina	14,4	9,5
Bolivia	-	-
Brasil	14,5	10,4
Chile	13,0	8,2
Paraguay	10,1	8,7
Uruguay	14,4	9,6
	2003	
Argentina	17,6	10,7
Bolivia	-	-
Brasil	16,1	10,8
Chile	15,0	8,3
Paraguay	13,8	9,9
Uruguay	16,4	10,1

Fuentes: OECD, *Education at a glance*, 1998 y 2006.

<sup>(a)</sup> Incluye desde el Cine 0 (Preprimario) a Cine 5 (Terciario).

<sup>(b)</sup> Incluye Primario y Secundario Bajo.

Comparando los dos momentos destaca una evidencia: la esperanza de vida escolar en la enseñanza básica creció en todos los países de la región aunque, como es de esperar, a diferente ritmo en cada uno de ellos. Tal crecimiento, sin embargo, se relativiza cuando se lo compara con el de la esperanza de vida escolar para todo el sistema educativo. Observando esta ultima, se concluye que creció mucho mas que la correspondiente a la enseñanza básica. ¿Qué interpretación podría tener tiene esta diferencia?

Una sería que la EVE correspondiente a los otros niveles de enseñanza creció más que la de la enseñanza básica. Es decir tanto el secundario alto como el pre-primario y el terciario deben haber aumentado su esperanza de vida escolar en el periodo más que la enseñanza básica, hecho altamente probable porque, en esos niveles, existe mayor margen para hacerlo según lo revelan los mas bajos niveles de inclusión de mediados de los años 1990 del Cuadro 4.

### 3.3.3 El rendimiento escolar

Una forma de corroborar posibles causas de retraso escolar en la enseñanza básica brasileña hacia principios del los años 2000, tal cual lo insinúa su alta Esperanza de Vida Escolar es observar la existencia o no y, sobre todo, el grado de atraso escolar experimentado por los alumnos brasileiros.

El Cuadro 6 que nos proporciona un panorama comparativo del fenómeno de la repetición en la región nos ayudara a ello. Allí observamos un dato contundente: en Brasil la proporción de repetidores en los dos niveles componentes de la enseñanza básica (primario y secundario bajo) es, por lejos, la más alta de todos los países. Más alta que la de Argentina y Uruguay –con quien comparte altas esperanzas de vida escolar– pero también que Paraguay y, sobre todo, Chile.

Este último país es el que, también por lejos, presenta el mejor rendimiento de sus estudiantes en los dos estadios de la enseñanza básica. También en el nivel siguiente (secundario alto).

**Cuadro 6 – Porcentaje de alumnos repetidores por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 2003**

País	Primario	Secundario	
		Bajo	Alto
Argentina	5,9	6,5	4,3
Bolivia	-	-	-
Brasil	19,2	17,2	16,9
Chile	2,2	1,8	1,6
Paraguay	7,6	1,4	0,4
Uruguay	8,4	13,3	4,9

Fuente: OECD, *Education trends in perspective*, 2005 edition.

Respecto al porcentaje de repetición en los tres niveles de enseñanza los países no presentan un patrón similar: mientras en Brasil, Chile y Paraguay descienden regularmente a medida que el nivel aumenta, en Argentina y Uruguay el mas alto nivel esta en el Secundario Bajo. Una posible explicación a esto ultimo estaría dada por la temprana escolarización y universalización del nivel en estos dos países en comparación con los otros. La mayoría de los padres de los niños que hoy asisten a este nivel en estos países seguramente alcanzaron a terminar la primaria, condición ventajosa para el rendimiento de sus hijos.

Es sabido que la repetición de un grado por parte de un alumno puede deberse a dos fenómenos importantes en todo sistema escolar: la reprobación de ese mismo grado en algún momento del pasado y/o el abandono temporario del sistema escolar en ese grado y momento del pasado. Ambos, reprobación o abandono temporario, pueden haber sido recientes o lejanos en el tiempo, hecho que no importa para nuestros propósitos analíticos del momento. Lo que importa es observar si los porcentajes de repetidores en la enseñanza básica diferenciales por país que acabamos de observar se corresponden con la reprobación y el abandono.

**Cuadro 7 – Tasas de reprobación por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 1996-1998 y 2004**

País	Nivel de enseñanza		
	Primario	Secundario Bajo	Secundario Alto
	1996-8		
Argentina	6,8	15,4	9,4
Bolivia	5,4	7,7	5,8
Brasil	14,8	13,0	14,1
Chile	5,4	6,5	5,7
Paraguay	11,7	11,8	11,7
Uruguay	-	-	-
	2004		
Argentina	7,5	13,6	9,3
Bolivia	1,5	5,7	2,4
Brasil	12,6	11,5	12,1
Chile	3,9	3,9	3,9
Paraguay	7,4	5,0	6,8
Uruguay	9,1	18,8	11,9

Fuentes: Indicadores del Mercosur Educativo.

Los dos cuadros siguientes nos ayudaran en esta tarea. El Cuadro 7 muestra las tasas de reprobación en la enseñanza básica y sus dos niveles componentes por separado. En él observamos nuevamente que Brasil es el país con las tasas de reprobación más altas en todos los niveles y Chile es el que muestra las más bajas.

El Cuadro 8 que, a su turno, muestra las tasas de abandono en los mismos niveles de enseñanza corrobora los asertos previos: mientras Brasil muestra las tasas de abandono más altas, Chile presenta las más bajas.

Definitivamente los datos presentados en estos tres cuadros (porcentaje de repitencia, tasas de reprobación y abandono) nos permiten llegar a algunas conclusiones: el sistema escolar chileno en el nivel de enseñanza básica como un todo (también en sus dos estadios, Primario y Secundario Bajo) es el que mejor funciona de todos los países de la región y el brasilero es el que peor funciona. Los otros sistemas para los cuales tenemos datos, se encuentran en una situación claramente intermedia en cuanto a la calidad de su funcionamiento.

**Cuadro 8 – Tasas de abandono por nivel de enseñanza y país  
– Mercosur – 1996-1998 y 2004**

País	Nivel de enseñanza		
	Primario	Secundario Bajo	Secundario Alto
	1996-8		
Argentina	6,8	15,4	9,4
Bolivia	5,4	7,7	5,8
Brasil	14,8	13,0	14,1
Chile	5,4	6,5	5,7
Paraguay	11,7	11,8	11,7
Uruguay	-	-	-
	2004		
Argentina	7,5	13,6	9,3
Bolivia	1,5	5,7	2,4
Brasil	12,6	11,5	12,1
Chile	3,9	3,9	3,9
Paraguay	7,4	5,0	6,8
Uruguay	9,1	18,8	11,9

Fuentes: Indicadores del Mercosur Educativo.

Preguntas importantes a hacerse ahora serian, ¿este panorama se modifico a lo largo de nuestro periodo de análisis? Es decir, ¿el funcionamiento diferencial a favor del sistema educativo chileno en los años 2000 era el mismo a mediados de los años 1990? O, comparando el rendimiento de los alumnos de la enseñanza básica en 2004 con el de mediados de los años 1990s, ¿se observan diferencias?. Si se observan, ¿cual es su sentido: indican empeoramiento o lo contrario? Como puede inferirse fácilmente estas preguntas no son inocentes, porque de su respuesta depende la evaluación, aunque parcial, del efecto que los procesos educativos trascendentes ocurridos en cada país tuvieron sobre el funcionamiento del sistema escolar respectivo.

A mediados de los años 1990, observamos, según los datos de los Cuadros 7 y 8 que tanto Chile como Brasil ya eran los países que presentaban las tasas mas bajas y mas altas, respectivamente, de reprobación y abandono. Argentina y Paraguay los otros dos países con datos, mostraban una situación intermedia a la de las enseñanzas básicas chilena y brasileña según estos indicadores.

La pregunta que inevitablemente debe hacerse, entonces, es ¿todos los procesos de transformación educativa descritos con anterioridad (Capitulo 2), no hicieron mella en el

funcionamiento de los sistemas educativos de la región, al menos en la enseñanza básica? Porque, seguiría el razonamiento, si la enseñanza básica de los dos mismos países muestran el mejor y el peor funcionamiento al comienzo y al final del periodo analizado, entonces, los procesos puestos en marcha por las reformas del periodo, no tuvieron mayor impacto.

Pero ocurre que se trata de una pregunta mal planteada. El hecho de que el más favorable funcionamiento de la enseñanza básica en Chile –y la peor en Brasil– se hallan mantenidos a lo largo del periodo, no es indicativa que no hayan habido modificaciones en el funcionamiento no solo de esos dos sistemas escolares, sino también en el de todos los países de la región. Efectivamente, cuando uno detiene el análisis en los cambios entre las tasas de reprobación y abandono de 1996-1998 y 2004 se observa un panorama general de cambios significativos favorables, es decir, de mejora del funcionamiento de la enseñanza básica. Así vemos que todos los países bajaron las tasas de reprobación entre los dos momentos, a ritmos diferenciales, pero no muy disímiles. También todos, con la excepción de Paraguay en el Secundario Bajo, bajaron significativamente las tasas de abandono, reduciéndolas a la mitad o menos como en Brasil.

Esta mayor retención de alumnos durante toda la escolaridad básica puede explicarse por las políticas compensatorias desarrolladas por todos los países durante el periodo. Así, recordemos algunas, en Argentina se destacaron el Plan social educativo destinado a los alumnos más pobres de la educación básica que mejoró las condiciones de infraestructura y equipamiento escolar; también el Programa de becas para alumnos del tercer ciclo de la EGB (Cine 2) y el Polimodal (Cine 3) orientado a la retención escolar en esos niveles. En Bolivia, el Plan de Mejoramiento de la Educación similar al plan social argentino y el Plan de educación bilingüe. En Brasil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Programa Bolsa Escola-Bolsa Familia y el Fundescola. En Chile, el P-900 escuelas, el programa de educación básica y rural y la extensión de la jornada escolar. En Paraguay, el plan de educación bilingüe, la distribución de kit escolares, el complemento nutricional y el boleto estudiantil para el 3º ciclo de la educación escolar básica. En Uruguay las escuelas de tiempo completo para sectores desfavorecidos del nivel primario.

En conclusión, en la región se observa una generalizada mejora del funcionamiento de la enseñanza básica en el período analizado. Así lo confirman, al menos, los indicadores de rendimiento escolar de los alumnos en la enseñanza básica en su conjunto y en los dos estadios que la componen (Primario y Secundario Bajo).

### 3.3.4 *La organización escolar*

En este apartado interesa dar cuenta de características importantes de la organización de la enseñanza básica: sector de gestión, tamaño de la clase, alumnos por docente.

Un elemento importante a tener en cuenta es quien, que agente, es responsable de la administración y gestión de la educación. Por tan solo mencionar dos aspectos de este tema, ya se vio en la revisión documental del capítulo anterior que los países de nuestra región difieren entre sí con relación a la mayor o menor ingerencia de las entidades privadas (o particulares) en la educación. También en la responsabilidad de los distintos niveles del gobierno en las decisiones y actividades educativas (gobierno federal, regional y local – gobierno nacional, provincial y municipal).

El primer aspecto, la importancia de diferentes agentes educativos clasificados según su naturaleza jurídica-económica en la gestión educativa, puede ser estudiado con los datos que disponemos. Así, el Cuadro 9, nos muestra la distribución de la matrícula en los dos niveles de la enseñanza básica (Primario y Secundario Bajo) según la naturaleza jurídica pública o privada de las instituciones a cargo de la educación.

**Cuadro 9 – Alumnos por nivel de enseñanza y país según sector de gestión (distribución porcentual) – Mercosur – 1995-1996 y 2003**

País	Primario				Secundario Bajo			
	Total	Público	Privado con subsidio	Privado sin subsidio	Total	Público	Privado con subsidio	Privado sin subsidio
1995-6								
Argentina		-	-	-		-	-	-
Bolivia		-	-	-		-	-	-
Brasil	100,0	88,4	nc	11,6	100,0	88,4	nc	11,6
Chile	100,0	59,2	33,1	7,7	100,0	60,2	31,7	8,1
Paraguay	100,0	86,5	13,5	di	100,0	73,7	26,3	di
Uruguay	100,0	84,5	nc	15,5	100,0	86,2	nc	13,8
2003								
Argentina	100,0	80,2	16,3	3,5	100,0	78,0	18,8	3,2
Bolivia								
Brasil	100,0	91,8	nc	8,2	100,0	90,6	nc	9,4
Chile	100,0	51,6	41,4	7,0	100,0	55,2	37,9	6,9
Paraguay	100,0	84,4	10,3	5,3	100,0	79,4	12,2	8,4
Uruguay	100,0	87,1	nc	12,9	100,0	88,3	nc	11,7

Fuentes: OECD. *Educations trends in perspective*, 2005 editions.

nc - no corresponde

di - dato incluido en la columna anterior

El primer y gran contraste que se observa es la menor importancia relativa de la gestión pública en el sistema educativo chileno del año 2003 comparado con el de los demás países. La gestión pública de la educación, por el contrario, es ampliamente mayoritaria en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Este panorama de gran predominio de la gestión pública en los cuatro países –y leve predominio en la chilena– no presenta mayores diferencias entre los dos niveles. Lo cual es esperable en la medida que al momento del análisis las instituciones educativas que imparten enseñanza básica, han tendido a integrar ambos sub-niveles de la educación básica bajo una misma gestión institucional. En Brasil la enseñanza secundaria, que incluye el Secundario Bajo, está a cargo de los estados mientras que la primaria está a cargo de los estados y municipios (62 y 38 por ciento, respectivamente).

Otros datos del cuadro merecen ser destacados, todos ellos referidos a la gestión privada. Primero, la ausencia de subsidios estatales directos a las instituciones de gestión privada de Brasil y Uruguay. Segundo, el predominio dentro de las relativamente pocas instituciones privadas de Argentina y Paraguay, de aquellas que reciben subsidio del estado. Tercero, el gran predominio dentro las relativamente numerosas instituciones privadas chilenas, de las subsidiadas por el estado.

El tema del subsidio estatal matiza considerablemente la usual antinomia entre gestión pública y gestión privada. Merece, por ello, adicional consideración. Los sistemas en los que la gestión privada es relativamente pequeña, la presencia del Estado por medio de subsidios o es nula (Brasil y Uruguay) o es minoritaria (Argentina y Paraguay). En cambio en el sistema en el que la gestión privada es muy importante (Chile) la presencia del Estado a través de subsidios no le va en zaga por su importancia: aproximadamente, el 85 por ciento de la matrícula registrada en el Primario y el Secundario Bajo está subvencionada.

Este es el panorama más destacado en el año 2003. ¿Hubieron cambios desde mediados de los 1990? Sí los hubieron y los más importantes fueron, primero, el gran aumento relativo de la matrícula de las instituciones de gestión privada subsidiada de Chile en ambos niveles de enseñanza y, paralelamente, la disminución de la matrícula bajo gestión pública y

privada no subsidiada. Segundo, el leve aumento de la matrícula de instituciones de gestión estatal en Brasil y Uruguay en paralelo con la disminución de la de gestión privada no subsidiada. La expansión del sistema estuvo a cargo de la educación estatal de modo que, con excepción de Chile, las reformas de los años 1990 fortalecieron el sistema de gestión pública.

Habiendo quedado claras las características de la enseñanza básica a finales del periodo y sus transformaciones durante la década, conviene ver ahora si tales diferencias de gestión se manifestaron en otros aspectos de la organización escolar.

El Cuadro 10 muestra el tamaño promedio de la unidad escolar básica (la sección) en las instituciones de gestión pública y privada de los sistemas de enseñanza básica de la región. Llama la atención, en primer lugar, la gran diferencia que existe entre el tamaño de la sección de las instituciones públicas primarias de Paraguay y Uruguay que no supera los 20 alumnos y el de Brasil y Chile que supera los 30, disparidad que tiende a desaparecer en el Secundario Bajo. En el ámbito privado subsidiado también llama la atención la disparidad entre los promedios más altos de Chile y los más bajos de Argentina y Paraguay en los dos niveles. Esta disparidad se atenúa en el ámbito privado no subsidiado de ambos niveles de la Enseñanza Básica.

**Cuadro 10 – Tamaño de la clase<sup>(a)</sup> por nivel de enseñanza, sector de gestión y país – Mercosur – 2002**

País	Enseñanza Básica	Primario			Secundario Bajo		
		Público	Privado con subsidio	Privado sin subsidio	Público	Privado con subsidio	Privado sin subsidio
2002							
Argentina	25,7	28,0	26,7	26,7	28,8	27,9	27,9
Bolivia	27,0	-	-	-	-	-	-
Brasil	26,0	32,6	nc	18,8	34,3	nc	25,9
Chile	31,0	31,4	34,5	23,4	32,0	34,7	24,8
Paraguay	19,0	17,9	21,7	16,2	26,2	26,4	19,6
Uruguay	22,0	19,3	nc	-	29,7	nc	25,9

Fuente: OECD, Education at a glance 2005 e Indicadores del Mercosur Educativo.

<sup>(a)</sup> Tamaño de la clase se define por el promedio de alumnos por sección.

nc - no corresponde

Difícil obtener un patrón relevante a partir de estos datos más allá de observar la disparidad del promedio por alumno según el ámbito de gestión y el país. En principio podría observarse que el tamaño por sección es mayor en el Secundario Bajo que en el Primario en todos los países y ámbitos de gestión. También que ese tamaño en el ámbito público es mayor que en el privado.

Para la enseñanza básica en su conjunto se observa la persistencia de un rasgo diferencial ya observado en el ámbito público: el promedio más alto del sistema escolar chileno contrastando con el del paraguayo, el más bajo.

Si observáramos el tamaño a mediados de los 1990s (datos no mostrados) no se observa ninguna tendencia de relevancia para la enseñanza básica, sus niveles componentes o cada sector de gestión. Esta ausencia de variación, no obstante, nos proporciona una interesante evidencia indirecta sobre lo ocurrido en el otro ámbito de la educación (la infraestructura escolar). Efectivamente, si se considera que la matrícula escolar no cesó de aumentar durante el periodo analizado, sobre todo en el Secundario Bajo, el hecho de que el tamaño de la clase no haya variado significativamente indica que paralelamente al crecimiento de la matrícula se fue dando un aumento de la infraestructura escolar. De este modo, este dato nos estaría dando evidencia

especifica de los resultados obtenidos por las políticas mencionadas en el Capítulo 2 acerca de expansión de la infraestructura escolar (nuevas escuelas y aulas) en los países de la región.

El Cuadro 11 nos provee información adicional y complementaria a la recién vista. Se trata de la relación entre el número de alumnos y el número de docentes por nivel de enseñanza en 2003. Lo primero que se observa es un rasgo ya preanunciado con tamaño de la clase: Chile presenta, por lejos, el mas alto promedio de alumnos por docente en los dos niveles de enseñanza (Cine 1 y Cine 2) y Paraguay el mas bajo.

**Cuadro 11 – Alumnos por docente<sup>(a)</sup> por nivel de enseñanza y país  
– Mercosur – 2003**

País	Nivel de enseñanza		
	Primario	Secundario Bajo	Secundario Alto
Argentina	19,1	21,3	17,9
Bolivia	23,2	-	28,1
Brasil	22,8	31,4	37,1
Chile	33,9	33,5	32,3
Paraguay	17,0	16,0	13,0
Uruguay	21,8	15,7	27,2

Fuentes: Indicadores del Mercosur Educativo.

<sup>(a)</sup> Se trata de alumnos y docentes de tiempo completo.

### 3.3.5 Recursos humanos: los docentes

Siguiendo el razonamiento sobre la conveniencia de balancear la carga de alumnos de cada docente con la remuneración que el docente percibe, seria oportuno observar si esto es lo que ocurre en la región. Claramente, los docentes chilenos muestran una sobrecarga de alumnos comparados con los demás docentes y, sobre todo, con la de los docentes paraguayos. La pregunta es, ¿los docentes chilenos ven compensada su sobrecarga laboral en este sentido con la remuneración recibida?

**Cuadro 12 – Salarios anuales docentes<sup>(a)</sup> del sector público por antigüedad laboral, nivel de enseñanza y país – Mercosur – 2002-2003**

País	Primario			Secundario Bajo		
	Salario inicial	Salario medio	Salario final	Salario inicial	Salario medio	Salario final
Argentina	6.901	9.670	11.612	9.459	13.264	15.929
Bolivia	-	-	-	-	-	-
Brasil	8.888	12.005	13.292	12.138	14.380	17.444
Chile	11.709	13.671	18.437	11.709	13.671	18.437
Paraguay	7.950	7.950	7.950	12.400	12.400	12.400
Uruguay	4.850	5.812	7.017	4.850	5.812	7.017

Fuentes: OECD, *Education at a glance 2005* y OECD, *Education trends in perspective*, 2005 Edition.

<sup>(a)</sup> Se trata de los salarios estipulados por reglamento expresados en dolares estadounidenses como paridad de poder adquisitivo. Los salarios inicial, medio y final corresponden a los obtenidos, respectivamente, a comienzos de la carrera docente, después de 15 años de experiencia y al terminarla.

El Cuadro 12 muestra datos sobre la remuneración recibida por los docentes de los países de la región por nivel de enseñanza y experiencia laboral en 2002. Uno de los rasgos

comunes a los países es el hecho de que la experiencia laboral (o antigüedad en el ejercicio de la profesión) adquiere su importancia a la hora de percibir el salario: en los dos niveles de enseñanza y en todos los países con excepción de Paraguay, a más antigüedad salario más alto. En la escala salarial, sin embargo, hay significativas diferencias entre los países. Los docentes chilenos perciben los salarios más altos y los uruguayos los salarios más bajos sin importar su antigüedad ni nivel de enseñanza. Los docentes brasileños, argentinos y paraguayos muestran una escala intermedia a lo largo de la escala por antigüedad en ambos niveles. Puede decirse, entonces, que existe una compensación a la carga laboral del docente vía la remuneración recibida.

El Cuadro 13 muestra datos sobre cambios en la remuneración de los docentes entre mediados de los 1990 y 2002 por nivel de enseñanza y antigüedad. Se aprecia un contraste por país: mientras los docentes chilenos y brasileños han experimentado un significativo aumento en el periodo, los argentinos y paraguayos han experimentado una pérdida también significativa. Ambos procesos caracterizaron a los docentes de los dos niveles de enseñanza sin importar su antigüedad profesional.

**Cuadro 13 – Cambio en los salarios docentes entre ambas fechas por país<sup>(a)</sup>  
– Mercosur – 1995-1996 y 2002-2003**

País	Primario			Secundario Bajo		
	Salario inicial	Salario medio	Salario final	Salario inicial	Salario medio	Salario final
Argentina	78	83	84	73	74	75
Bolivia	-	-	-	-	-	-
Brasil	125	114	103	119	132	114
Chile	160	145	146	160	145	146
Paraguay	91	91	91	87	87	87
Uruguay	-	-	-	-	-	-

Fuentes: OCDE, *Education trends in perspective*, 2005 edition.

(a) El cambio se expresa mediante un número índice cuya base corresponde al primer año y es igual a 100.

Entre los que ganaron posiciones, destacan una vez más los docentes chilenos que, por lejos, son los que han recibido el más alto aumento salarial del periodo. Una explicación bastante plausible de este fenómeno puede atribuirse a los importantes cambios en las condiciones laborales de los docentes ocurridos durante estos años de democracia cuando los docentes y sus gremios pudieron recomponer esas condiciones, deterioradas en grado sumo en el periodo previo de la reforma educativa chilena (la ocurrida durante el régimen militar).

En el otro extremo, el deterioro de los salarios de los docentes argentinos, una explicación plausible es que la crisis de los años 2001-02 y la consiguiente devaluación monetaria produjo una gran pérdida del valor adquisitivo de los salarios en todas las ocupaciones, siendo la de los docentes una de las más afectadas.<sup>8</sup>

Ahora bien, más allá de la ventaja observada en la remuneración de los docentes chilenos comparada con la de los demás países de la región, habría que preguntarse, si parte de esa ventaja es debida a un rasgo aun no contemplado como es la composición de ese cuerpo docente. Uno de esos rasgos es la edad ya que no es lo mismo un plantel joven que uno veterano a la hora de percibir las remuneraciones. Ya se observó que en todos los países de la región, excepto Paraguay, la antigüedad en el cargo es premiada con creciente remuneración.

<sup>8</sup> En años más recientes se observa una recomposición del salario docente gracias a la intervención del gobierno nacional como garantía de un salario base igual para todas las provincias (el salario docente es regulado por los gobiernos provinciales).

El Cuadro 14 nos muestra la composición etarea de los planteles docentes de los países de la región a principios de los años 2000 por nivel de enseñanza (Primario y Secundario Bajo). Observando esa distribución, los docentes chilenos llaman nuestra atención por la gran presencia de docentes en edades avanzadas (casi la mitad tiene al menos 50 años). Los docentes paraguayos, por el contrario, se destacan por ser el plantel mas joven. Ambos fenómenos, relativa longevidad de los docentes chilenos y relativa juventud de los paraguayos, caracterizan a los dos niveles de enseñanza.<sup>9</sup>

**Cuadro 14 – Docentes por nivel de enseñanza y país según edad (distribución porcentual) – Mercosur – 2002-2003**

País	Primario			Secundario Bajo		
	menos 30 años	30 a 49 años	50 y + años	menos 30 años	30 a 49 años	50 y + años
Argentina	30,5	58,6	10,9	-	-	-
Bolivia	-	-	-	-	-	-
Brasil	33,6	57,1	9,3	22,4	65,8	11,7
Chile	4,9	48,4	46,6	4,9	48,4	46,6
Paraguay	38,4	55,9	5,5	34,5	58,3	6,7
Uruguay	-	-	-	-	-	-

Fuentes: OECD, *Education trends in perspective*, 2005 edition.

Un fenómeno adicional merece destacarse a partir de los datos del Cuadro 14. En todos los países puede observarse que el plantel docente del Secundario Bajo es ligeramente más envejecido que el del Primario. Si asociamos edad con experiencia profesional, este hecho no debería pasar desapercibido porque insinuaría la presencia de un rasgo no conveniente para el logro de una educación de calidad cual es contar, en los niveles de enseñanza más bajos, con un plantel docente mas experimentado y, por ende, mas preparado.

Como lo destaca la literatura especializada, el gasto educativo en gran parte, cuando no en su gran mayoría, esta destinado al pago de las remuneraciones de los recursos humanos del sistema escolar. Siendo el plantel docente, principal integrante de estos recursos humanos, valdría la pena observar de que manera los diferentes países de la región han enfrentado las diferencias observadas en sus respectivos docentes en términos de composición por edad, niveles de remuneración y cambios de estos últimos en el periodo.

### 3.3.6 El financiamiento

Una primera aproximación al tamaño del gasto educativo hecho por cada país la proporcionan los datos del gasto anual por alumno registrado en el sistema escolar. El Cuadro 15 nos ofrece esos datos por nivel de enseñanza.

En el Cuadro observamos grandes diferencias de gasto destinado a la educación entre los países. Así, mientras el gasto por alumno de Argentina y Chile se acerca, e incluso supera, los dos mil dólares estadounidenses por alumno, en el caso paraguayo y brasileño no se acercan a mil dólares por alumno. De estas cifras se desprende que el esfuerzo económico realizado por cada país para financiar su educación básica a principios de los años 2000 es significativamente diferente. Cuando esas cifras se comparan con sus equivalentes de mediados de los años 1990 se

<sup>9</sup> En la composición del salario docente chileno no deben olvidarse los incentivos que ellos reciben por mejor desempeño de los alumnos; según Razquin (2004) la composición de este salario es diferente al de los otros países (Ver el Capítulo 2).

observa que el esfuerzo realizado por Bolivia y Paraguay para el Primario ha sido muy grande, el mayor de la región. Bolivia casi duplicó el gasto por alumno, las políticas de mejoramiento de la formación docente e incentivos para el ingreso a la carrera docente deben haber contribuido a este gran aumento.

A pesar de estas diferencias, un rasgo común comparten los países: los recursos destinados a la enseñanza básica por todos los países se incrementaron en el periodo.

**Cuadro 15 – Gasto anual por alumno<sup>(a)</sup> por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 1997-1998 y 2003-2004**

País	Nivel de enseñanza	
	Primario	Secundario Bajo
	1997-8	
Argentina	1.224	1.467
Bolivia	862	(b)
Brasil	859	921
Chile	1.798	1.856
Paraguay	440	690
Uruguay	974	979
	2003-4	
Argentina	1.772	2.018
Bolivia	1.152	(b)
Brasil	921	925
Chile	1.999	1.999
Paraguay	711	708
Uruguay	1.241	1.189

Fuentes: Indicadores del Mercosur Educativo.

<sup>(a)</sup> Los valores se expresan en dolares estadounidenses como paridad de poder adquisitivo.

<sup>(b)</sup> Incluido en Primario.

Estas tendencias se ven confirmadas cuando se analiza otro indicador importante para medir el esfuerzo económico hecho por cada país para financiar su educación (gasto educativo en porcentaje del PBI). El Cuadro 16 nos provee esta información (gasto educativo por nivel en porcentajes de PBI).

Analicemos, primero, la situación a principios de los años 2000. Sobresale el alto porcentaje de PBI destinado al gasto educativo para todo el sistema hecho por Chile (7 por ciento), seguido por Paraguay y Bolivia. Uruguay esta en el otro extremo (2,5 por ciento) y Argentina en una posición intermedia. Los valores para la educación básica encuentra a los mismos países en las posiciones más altas (Paraguay, Bolivia y Chile). Uruguay nuevamente muestra la posición mas baja y Argentina su intermedia.

Si alguna reflexión nos merece estos valores sería que la alta inversión hecha por Paraguay en su enseñanza básica se entiende por la presión demográfica que su población muy joven ejerce sobre el sistema de repartos de recursos. También por la decisión política de asignar a la educación un papel central en el proceso de desarrollo económico y social.

No es el caso de Chile que cuenta, según vimos en su oportunidad (Cuadro 1) con una población con edades más parecidas a la uruguaya y la argentina. La proporción de riqueza generada por estos dos países destinada a la educación básica, ya vimos, es significativamente menor a la realizada por Chile.

En estas evidencias (demanda limitada y altos recursos) podrían encontrarse los fundamentos de las mejores remuneraciones que Chile ofrece a sus maestros de la educación básica.

**Cuadro 16 – Gasto total en educación en porcentaje del PBI por nivel de enseñanza y país – Mercosur – 1997 y 2003**

País	Primario, Secundario Bajo y Secundario Alto	
		Total
	1997	
Argentina	2,4	4,4
Bolivia	-	-
Brasil	-	-
Chile	2,6	5,8
Paraguay	-	-
Uruguay	1,4	2,7
	2003	
Argentina	2,2	4,7
Bolivia	3,3	5,7
Brasil	-	-
Chile	3,1	7,3
Paraguay	3,4	6,3
Uruguay	1,3	1.189

Fuentes: Mercosur Educativo, Vitrina Estadística.

El contraste de la situación de la educación básica chilena con la de los otros países se acentúa cuando efectuamos la comparación entre el inicio y el final del periodo. De los tres países con los que contamos datos para ambos momentos, Chile es el único que incremento su porción de PBI destinado a la enseñanza básica. Los otros dos, Argentina y Uruguay, disminuyeron tal proporción.

Caben unas preguntas finales. ¿Este esfuerzo económico de los países para financiar su educación básica fue asumido equitativamente por los proveedores de fondos públicos y los privados? ¿Como se ha repartido el esfuerzo económico hecho por los países de la región para financiar su educación básica entre los fondos de origen publico y los de origen privado?. El Cuadro 17 nos proporciona los datos adecuados:

**Cuadro 17 – Gasto total en educación por origen de los fondos y país – Mercosur – 2002-2003**

País	Primario, Secundario Bajo y Secundario Alto	
	Público	Privado <sup>(a)</sup>
Argentina	87,7	12,3
Bolivia	-	-
Brasil	-	-
Chile	71,6	28,4
Paraguay	74,3	25,7
Uruguay	92,0	8,0

Fuentes: *Education trends in perspective*, 2005 edition.

<sup>(a)</sup> Incluye subsidios del sector publico.

El cuadro muestra que, al final del periodo de análisis, los fondos públicos son los que contribuyen mayoritariamente (entre un 72 y 92 por ciento) a financiar la enseñanza básica de cada país. El caso chileno se diferencia por la más alta contribución de fondos privados (28 por ciento) y el uruguayo por la más pequeña (8 por ciento). Sin embargo, debido a que los fondos de origen privado incluyen subsidios gubernamentales, su gran importancia en el financiamiento de la enseñanza básica debe relativizarse y, paralelamente, acentuar la importancia que en este nivel adquieren los aportes gubernamentales por medio de subsidios a los agentes privados.

## CONCLUSIONES

Muchas y diversas conclusiones pueden extraerse del análisis desarrollado en los capítulos anteriores. La primera de ellas es que se observa una relativa congruencia entre el esfuerzo económico realizado por todos los países de la región y los resultados mostrados por sus sistemas educativos en el nivel de enseñanza básica a principios de los años 2000. No se obtuvieron todos (ni siquiera la gran mayoría) de los resultados esperados por las metas estipuladas en políticas educativas formuladas en su momento, pero el análisis desarrollado en este informe permite mostrar que fueron muchos.

Efectivamente, ha habido un significativo incremento de los recursos económicos destinados a la educación en todos los países durante el periodo. Este incremento muestra la importancia asignada a la educación por los gobiernos de la región ya que, no debe olvidarse, este incremento del gasto educativo público se dio en contextos caracterizados por severas restricciones fiscales impuestas, en gran medida, por el paradigma ideológico-político neoliberal dominante en la región durante los años 1990. Obviamente los gobiernos respondieron a la demanda social de más educación por parte del ámbito productivo necesitado de recursos humanos más calificados que les facilitara mayor competitividad internacional y también por parte de la sociedad civil para quien la educación continúa siendo un recurso valorado para la movilidad social ascendente.

Con la recuperación de la democracia la educación pasó a cumplir un papel central en la agenda de los gobiernos. En algunos países como Paraguay, el sistema educativo se ha constituido en el factor central para la transmisión y enseñanza de los valores democráticos luego de 30 años de dictadura. En Bolivia la educación, no solo ha respondido a la demanda de los pueblos originarios mediante la implementación de la educación bilingüe e intercultural, sino también, abrió instancias de participación popular como el Consejo Educativo de Pueblo Originario (Cepo) que ha jugado un rol central en el impulso de los consejos escolares.

A pesar del predominio de las políticas neoliberales durante el periodo analizado, el proceso de descentralización de la gestión escolar experimentado por todos los países no se tradujo en una privatización de la enseñanza básica, con excepción de Chile. En los demás países de la región la descentralización del sistema significó el traspaso de las responsabilidades administrativas y de gestión a las instancias públicas de gobierno regional y local.

Las evidencias mostradas en el informe muestran un mayor incremento de la matrícula pública de la enseñanza básica durante el periodo. En Chile el proceso de privatización se basó en la transferencia de responsabilidades de gestión a los establecimientos educativos y, en menor medida, del financiamiento. Como ya fue observado en su oportunidad, la gran mayoría de la matrícula privada de la enseñanza básica corresponde a las instituciones privadas subsidiadas estatalmente.

Por el lado de los resultados de la enseñanza básica las evidencias presentadas en este informe muestran dos tendencias, una conocida, la otra no tanto. Que el acceso a la enseñanza básica se haya incrementado durante el período hasta niveles cercanos a la universalización no llama la atención. Pero que ese incremento haya sido acompañado por un aumento del

rendimiento escolar, sí debe atraer nuestra atención. Efectivamente esto último es lo que ha ocurrido: en todos los países de la región el avance regular dentro de la enseñanza básica ha aumentado; así lo revela el descenso no solo de tasa de reprobación sino también de la tasa de abandono. El mismo fenómeno revela la disminución, en todos los países de la región, de la sobre-edad en la enseñanza básica y del atraso escolar de la población de 15 años durante el periodo. Estos últimos datos, aunque no analizados en este informe, complementan el efectivamente hecho con los indicadores de reprobación y abandono porque permite observar el grado de avance a lo largo de la enseñanza básica que han tenido los adolescentes en el momento (edad) teórico de terminar la enseñanza básica o iniciar la post-básica.

Estos resultados sobre el mejoramiento del rendimiento escolar muestran que las políticas educativas implementadas por los países han tenido un relativo éxito. Especial mérito habría que asignarles a las denominadas políticas compensatorias de promoción del acceso a y la retención en los dos niveles componentes de la enseñanza básica (Primario y Secundario Bajo). Según se vio en los capítulos anteriores, estas políticas estuvieron dirigidas a los estratos mas bajos de la sociedad y, como tales, se diseñaron e implementaron con el objetivo de mejorar la equidad del acceso y la participación en el sistema de educación formal básico de nuestros países.

En base a los datos analizados en este informe, puede concluirse que estas políticas han cumplido con tal objetivo. Porque, si bien nuestro análisis no ha usado datos por estratos socioeconómicos para mostrar progresos en el acceso y el rendimiento escolar de los mas desfavorecidos, los datos agregados usados permiten inferir que el hecho de haberse dado un avance en la escolarización y el rendimiento del conjunto de la población escolarizada (hecho verificado), en él deben haber participado los estratos bajos como importantes actores, excluidos del sistema con anterioridad.

Un tema que ha quedado pendiente es el análisis de la evaluación de la calidad de la educación basada en pruebas de conocimiento sobre los contenidos de diversas materias (matemática y lengua, las más usuales) por parte de los alumnos de grados (o edades) específicos de la enseñanza básica. Aunque las mediciones efectuadas por estas pruebas son más adecuadas para captar el grado de aprendizaje de los contenidos de la enseñanza que los datos sobre rendimiento escolar utilizados en este estudio, este aspecto no ha sido considerado en este estudio, entre otras razones, porque los datos resultantes de las pruebas mencionadas han carecido de la disponibilidad y cobertura que, en cambio, sí han tenido los indicadores usados.

Efectivamente, no se cuenta para nuestros países con datos sobre evaluación de la calidad educativa medida por esas pruebas estandarizadas que sean comparables entre si. No obstante, diversos estudios nacionales (tales como los realizados por Cox para Chile y Contreras y Talavera Simoni para Bolivia) muestran que los aprendizajes no han mejorado significativamente durante el periodo analizado.

Otro aspecto no abordado en este informe es la evolución de la terminación de la educación básica durante el período debido a que no se cuenta con datos comparables entre países. La universalización de la finalización de la educación básica es una de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y constituye, aún, una asignatura pendiente en la mayoría de los países de la región. Pese a los avances logrados en el periodo, los informes nacionales muestran que, aun con una mejora en las tasas de graduación, un considerable número de jóvenes no completa los nueve años de educación básica, obligatorios en la mayoría de los países. Ambos aspectos, mejoramiento de la calidad de la educación impartida en la enseñanza básica y universal terminación, son metas de las reformas educativas de la región aun pendientes de concretar.

Sin desconocer que el éxito o el fracaso educativo es producto de un conjunto de factores, entre los cuales el nivel socioeconómico de los educandos juega un papel fundamental, es posible reflexionar sobre el impacto diferencial que han tenido las políticas educativas implementadas durante el periodo analizado.

Las políticas compensatorias y algunos cambios organizacionales e innovaciones pedagógicas, como la jornada escolar completa, la extensión de la obligatoriedad, la educación bilingüe y la autonomía escolar y mayor participación de la comunidad en las decisiones escolares, han logrado reducir las desigualdades educativas, en los momentos claves de las trayectorias educativas. Así, ha aumentado la inclusión de los niños y jóvenes de los sectores más desfavorecidos en el sistema educativo, ha incrementado su permanencia y mejorado en algunos aspectos su rendimiento. Estas políticas, que en algunos países de la región son universales, han posibilitado el progreso educativo de gran parte de la población estudiantil, pero sobre todo han impactado positivamente en los grupos más pobres.

Otras políticas educativas implementadas durante el periodo analizado no permiten visualizar, ni siquiera en parte, algunos de los efectos que se esperaban de ellas. Las modificaciones de los contenidos curriculares y las políticas de formación inicial y capacitación docente no parecen haber tenido los resultados esperados. En efecto, considerando el rol central que tiene el docente en el proceso de enseñanza-aprendizaje, la evidencia de que no se ha logrado mejorar la calidad de los aprendizajes, permite inferir que los esfuerzos realizados para dotar a los docentes de mayores recursos pedagógicos y de actualización de conocimientos no ha tenido, por lo menos en el corto plazo, los efectos esperados. Esta reflexión no pretende imputar a los docentes el fracaso en la mejora de los aprendizajes, sino advertir acerca de la necesidad de profundizar las políticas destinadas a apoyarlos en el ejercicio de su profesión.

Además de esta mejora en la calidad de la educación por medio de la mayor formación de los docentes, es importante lograr la universalización de la terminación de la enseñanza básica, en primer lugar para, luego, avanzar hacia la compleción de los 12 años de educación formal.

Estos aspectos deben ser tenidos en cuenta porque son los que, quizás, más diferencian la situación educativa de la región de la de los países desarrollados ya que, como lo muestran diversos estudios, la brecha educativa entre ambos conjuntos de países ha aumentado o, cuando mucho, se ha mantenido, a pesar de los avances observados en nuestros países durante el periodo analizado.

Los temas mencionados en los últimos párrafos serían algunos de los más importantes que aun quedan pendientes en la agenda educativa de la región. Ellos requieren la participación de los agentes involucrados directamente en la provisión del servicio educativo (maestros, directores, supervisores). Pero también de los hacedores de las políticas educativas de nuestros países.

## BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO, J. P. La reforma educacional chilena. *Revista de la Cepal*, n. 73, p. 83-94, abril, 2001.

ARELLANO MARÍN, J. P. G. Gestión y sustentabilidad de las reformas educativas. In: MORDUCHOWICZ, A. (Org.). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires: IPE-Unesco, 2003.

ARGENTINA. *Objetivos del Desarrollo del Milenio: informe país 2005*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, PNUD, 2005.

BRASIL. Presidência da República. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: Presidência da República, Naciones Unidas, 2005.

BRASLAVSKY, C. Reflexiones sobre el último ciclo de reformas educativas en el Cono Sur de América Latina. In: CARNOY, M.; COSSE, G.; COX, C. *La reforma educativa en la década de 1990:*

*un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, 2004.

BRASLAVSKY, C.; COSSE, G. Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. *Informe de PREAL*, n. 5, 1996.

CALERO, J. Eficiencia y eficacia del gasto sectorial. In: MORDUCHOWICZ, A. (Org.). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires: IPE-Unesco, 2003.

CELADE. *Boletín Demográfico*, n. 73, 2004. <[http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/agrupadores\\_xml/aes50.xml&xsl=/celade/agrupadores\\_xml/a18l.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/agrupadores_xml/aes50.xml&xsl=/celade/agrupadores_xml/a18l.xsl)>.

CEPAL. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 1998*. Santiago de Chile, 1999.

\_\_\_\_\_. OREALC/UNESCO. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile Naciones Unidas, 2005. (Serie seminarios y conferencias 43).

CARABALLO, D.; De ARMAS, G.; GLEJBERMAN, D. *Uruguay: la ANEP tras un proceso de reforma y dos administraciones (1995-2004)*. 2005. Disponible em: <<http://www.bid.org.uy/publications/>>.

CARNOY, M. et al. Reformas educativas y financiamiento educativo en el Cono Sur. En Carnoy, M.; COSSE, G.; COX, C. La reforma educativa en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, 2004.

CASTELLS, M. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Mexico: Siglo XXI, 1999. v. 1: La sociedad en Red.

CHILE. *Los objetivos de desarrollo del milenio: primer informe del Gobierno de Chile*. Santiago: Naciones Unidas, 2003.

CONTRERAS, M.; TALAVERA SIMONI, M. L. The Bolivian Education Reform 1992-2002: case studies in large-scale education reform. *Country Studies, Education Reform and Management Publication Series*, The World Bank, v. 2, n. 2, Education, nov. 2003.

COX, C. Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX: compromiso público e instrumentos de estado y mercado. In: CARNOY, M.; COSSE, G.; COX, C. *La reforma educativa en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, 2004.

COX, C. La reforma de la Educación Chilena: contexto, contenidos, implementación. *Informe de PREAL*, n. 8, 1997.

DELANNOY, F. Education reforms in Chile, 1980-98: a lesson in pragmatism. *Country Studies Education Reform and Management Publications Series*, v. 1, n. 1, June, 2000.

DRAIBE, S. *A reforma da educação no Brasil: a experiência da descentralização de recursos no ensino fundamental – estudos de caso*. Santiago: Cide/Cilade, BID/DRC, 1998.

Di GROPELLO, E. Los modelos de descentralización educativa en América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 68, p. 153-179, ago. 1999.

\_\_\_\_\_. La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos. *Informe PREAL*, n. 30, ago. 2004

DUSSEL, I. Las reformas curriculares en la Argentina, Chile y Uruguay: informe comparativo. In: CARNOY, M.; COSSE, G.; COX, C. *La reforma educativa en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, 2004.

FILGUEIRA, C.; MARTÍNEZ LARRECHEA, C. La reforma educativa en Uruguay: desafíos y tendencias. In: CARNOY, M.; COSSE, G.; COX, C. *La reforma educativa en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, 2004.

GAJARDO, M. Reformas educativas en América Latina: balance de una década. *Informe de PREAL*, n. 15, Sept. 1999.

GARCIA HUIDOBRO, J. E. Conflictos y alianzas en las reformas educativas: siete tesis basadas en la experiencia chilena. In: MARTINIC, S.; PARDO, M. *Economía Política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago: Cide, PREAL, 2001.

GRINDLE, M. La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso. In: MARTINIC, S.; PARDO, M. *Economía Política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago, Cide, PREAL, 2001.

HANSON, M. La descentralización educacional: problemas y desafíos. *Informe de PREAL*, n. 9, 1999.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEAMIENTO DE LA EDUCACIÓN (IIPPE). *La formación de recursos humanos para la gestión educativa en América Latina: informe del foro realizado en 11 y 12 de noviembre de 1998*. Buenos Aires: Unesco, 1999. <[http://www.iipe-buenosaires.org.ar/difusion/publicaciones/\\_pdf/formacion.pdf](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/difusion/publicaciones/_pdf/formacion.pdf)>.

KAUFFMAN, R. R.; NELSON, J. M. Políticas de reforma educativa: comparación entre países. *Informe de PREAL*, n. 33, 2005.

LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercer y cuarto grado. In: CEPAL. *Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos. Volumen II: Reformas sectoriales y grupos de interés*. Santiago de Chile: Unesco, Orealc, 2000. (Serie Políticas Sociales 42).

LANZARO, J. *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Santiago de Chile: Cepal, 2004. (Serie Políticas Sociales n. 91).

MANCEBO, M. E. *La "larga marcha" de una reforma "exitosa": de la formulación a la implementación de políticas educativas*. [Montevideo]: Ministerio de Educación de Uruguay, 2001.

Mc EWAN, P. Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos. In: MORDUCHOWICZ, A. (Org.). *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*. Buenos Aires: IPE-Unesco, 2003.

MELLO E SOUZA, A. Financiamiento de la Educación en América Latina, Enseñanzas de la Experiencia. In: MORDUCHOWICZ, A. *Equidad y Financiamiento de la Educación en América Latina*. Buenos Aires: IPE-Unesco, Sede Regional, 2003.

MERCOSUR EDUCATIVO, Sistema de Información y Comunicación, Vitrina Estadística, *Indicadores Educativos del Mercosur 1996-2003*. <<http://www.inep.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. *Indicadores Educativos del Mercosur 2004*. (Datos en archivo magnético).

\_\_\_\_\_. *Indicadores estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur 2003*.

MIRANDA, E.; LAMFRI, N. Tensiones y conflictos en procesos recientes de transformación de la educación argentina: contextos, políticas y actores. In: MARTINIC, S.; PARDO, M. *Economía Política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago: Cide, PREAL, 2001.

NACIONES UNIDAS. BOLIVIA. *Progreso de los objetivos de desarrollo del milenio: segundo informe*. 2002. <<http://www.undp.org/rblac/targets/bolivia1.pdf>>.

NACIONES UNIDAS. URUGUAY. *Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay: documento base para la discusión nacional*. Montevideo: Trilce, 2003. <<http://www.undp.org.uy/share/pdf/objetivosmdg.pdf>>.

OECD. *Education at a Glance: OECD Indicators 1998*. Paris: OECD, 1998. (También, ediciones para los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2005).

\_\_\_\_\_. *Investing in Education: analysis of the World Education Indicators 1999 edition*. Paris: OECD, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teachers for tomorrow schools: analysis of the World Education Indicators 2001 edition*. Paris: OECD, 2002.

\_\_\_\_\_. *Financing education-investments and returns: analysis of the World Education Indicators 2002 Edition*. Paris: OECD, 2003.

\_\_\_\_\_. *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators 2005 Edition*. OECD, Paris, 2006.

OIBERMAN, I.; ARRIETA, M., E. *Los cambios en el sistema educativo argentino. 1990-2000*. 2003. <[http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T07\\_Docu5\\_Cambiosensistemaeducativo\\_DiNIECE.pdf](http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T07_Docu5_Cambiosensistemaeducativo_DiNIECE.pdf)>.

OPERTTI, R. El proceso de reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999. In: CEPAL. *Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos – Volumen II: Reformas sectoriales y grupos de interés*. Santiago de Chile, 2000. (Serie Políticas Sociales 42).

OTTONE, E. La equidad en América Latina en el marco de la globalización: la apuesta educativa. In: MARTINIC, S.; Pardo, M. *Economía Política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago: Cide, Preal, 2001.

PARAGUAY. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe Paraguayo*. Asunción: Sistema de Naciones Unidas en Paraguay, 2003

PONTIFICA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE (PUC de Chile). *Evaluación de la jornada escolar completa*. Santiago de Chile, 2005.

RAZQUIN, P. El salario relativo de los docentes en Chile, la Argentina y Uruguay. In: CARNOY, M.; COSSE, G.; COX, C. *La reforma educativa en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, 2004.

RIVAROLA, Domingo M. *La reforma educativa en el Paraguay*. Santiago de Chile: Cepal, 2000. (Serie Políticas Sociales n. 40).

SOUZA, Paulo. Educación y desarrollo en Brasil, 1995-2000. *Revista de la Cepal*, n. 73, p. 67-82, Abril 2001.

SERRA, J. C. *El campo de la capacitación docente: políticas y tensiones en el desarrollo profesional*. Buenos Aires: Editorial Flacso, Miño y Dávila, 2004.

TEDESCO, J. C. Desafíos políticos de las reformas de la educación. In: MARTINIC, S.; Pardo, M. *Economía Política de las reformas educativas en América Latina*. Santiago: Cide, PREAL, 2001.

TEDESCO, J. C.; TENTI FANFANI, E. La reformas educativa en la Argentina semejanza y particularidades. In: CARNOY, M.; COSSE, G.; COX, C. *La reforma educativa en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, 2004.

TENTI FANFANI, E. *La condición docente: datos para el análisis comparado: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005

UNESCO Brasil. *O perfil dos Professores Brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam*. [Brasília]: Unesco Brasil, 2004.

UNDP. *Human Development Report 2004*. <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/>>.

WINKLER, D.; GERSHBERG, A. Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. *Informe de PREAL*, n. 17, abril, 2000.

WOLF, L.; SCHIEFELBEIN, E.; SCHIEFELBEIN, P. La educación primaria en América Latina: la agenda inconclusa. *Informe de PREAL*, n. 24, ago. 2002.





# Parte 3

## Educação Secundária Alta

Fátima Anastasia e equipe da UFMG\*

---

\* *Coordenadora:* Fátima Anastasia; *subcoordenadora:* Magna Inácio; *pesquisadores:* José Francisco Soares, Marlise Matos e Maria Teresa Gonzaga Alves; *Assistentes de pesquisa:* Danusa Marques, Felipe Nunes, Florence Fiuza, Marta Mendes Rocha, Valéria Cristina Oliveira.



## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo apresentar as principais tendências educacionais nos seis países membros e associados ao Mercosul em relação à educação secundária alta. O estudo estende e aprofunda a análise realizada no *Estudo Analítico Descritivo do Setor Educacional do Mercosul para o período de 1996 a 2001* (Inep, 2005), com a atualização dos indicadores estatísticos educacionais comparativos sobre o panorama da educação secundária, e incorpora novos indicadores sobre o setor. A apresentação destes é precedida por uma descrição e análise das políticas e reformas educacionais que afetaram esse nível de ensino, que foram implementadas nos países da região desde a inauguração do Mercosul (1991 a 2005). A análise dessas políticas e de seus impactos, medidos parcialmente através dos indicadores educacionais selecionados, aponta alguns dos grandes desafios para a educação secundária alta nos países da região, mas também as potencialidades quanto à ampliação da política de cooperação no âmbito do Setor Educacional do Mercosul (SEM).

A educação secundária alta, de acordo com nomenclatura comparativa internacional concebida pela Unesco (Classificação Internacional Normalizada da Educação – Cine), corresponde ao Nível 3 (Cine 3). Este nível se caracteriza por programas de ensino com maior especialização, normalmente com professores mais qualificados ou especializados (como no ensino técnico) e costuma ser posterior à educação básica ou obrigatória.

A descrição da estrutura dos sistemas educativos dos países da região apresentada pelo Sistema de Informação e Comunicação do Mercosul Educativo mostra que há diferenças importantes quanto à organização da educação secundária alta entre os países.

Na Argentina, esse nível de ensino se chama educação polimodal, é orientado para alunos com idade típica entre 15 e 17 anos e se divide em dois ciclos ao longo de três anos: um

ciclo básico, com currículo comum a todas as orientações; e um ciclo orientado, de caráter diversificado segundo distintas áreas do conhecimento, do mundo social e do trabalho. Na Bolívia, a educação secundária se organiza para atender alunos a partir dos 14 anos de idade e tem quatro anos de duração: dois anos para aprendizagens tecnológicas e dois anos para aprendizagens diferenciadas. No Brasil, o ensino médio complementa a educação básica (mas não é ainda obrigatório), tem duração de três anos, com acesso a partir dos 15 anos. O currículo do ensino médio brasileiro é geral, podendo, facultativamente, oferecer uma habilitação profissionalizante. A educação média, no Chile, é obrigatória e atende alunos entre 14 e 17 anos. O nível dura quatro anos, sendo que nos dois primeiros anos são ministrados conteúdos comuns e nos dois últimos, uma formação diferenciada em modalidades de ensino (Humanística Científica ou Técnico Profissional). No Paraguai, a educação média tem duração de três anos, e o ensino é organizado em áreas (humanístico-científico, técnico em serviços e técnico industrial). No Uruguai, o segundo ciclo da educação média é o nível que corresponde à definição de educação secundária alta analisada neste estudo; possui um currículo diversificado (bacharelado ou educação técnico-profissional) e tem duração de três anos para o bacharelado e de dois a sete para as formações técnicas.

Dessa forma, no Mercosul, a educação secundária alta tem uma duração de três ou quatro anos e atende jovens com idades teóricas de 14 ou 15 anos até os 17 ou 18 anos. Todavia, na maioria das estatísticas educacionais produzidas com finalidade comparativa entre os sistemas nacionais de ensino – como os indicadores do WEI e a Vitrine Estatística –, a idade referência utilizada para a educação secundária alta corresponde à faixa etária de 15-17 anos.

Este estudo está organizado em quatro partes, inclusive esta Introdução. A segunda parte descreve e analisa, em perspectiva comparada, as reformas educacionais implantadas nos países entre 1991 e 2005, destacando os aspectos que impactaram a educação secundária nos países da região. As Constituições dos países e as leis educacionais específicas constituíram as principais fontes de pesquisa, além de outros estudos sobre as políticas educacionais. Esta análise está sistematizada em seis seções temáticas que refletem as principais diretrizes dos países em relação às políticas educacionais empreendidas no período, com maior ênfase na educação secundária alta, a saber: 1) Direitos Educacionais; 2) Modalidades de Gestão; 3) Estrutura Curricular; 4) Financiamento; 5) Docência; e 6) Sistemas de Avaliação.

A terceira parte do estudo apresenta as estatísticas educacionais referentes à educação secundária alta, que foram produzidas, majoritariamente, pelo Projeto Vitrine Estatística do Mercosul Educacional e pelo WEI – *World Education Indicators*, da Unesco. Esses projetos enfatizam um conjunto básico de indicadores educacionais e de contexto socioeconômico, construídos com critérios de compatibilidade entre os países incluídos.

Na apresentação desses indicadores, procurou-se seguir a organização temática estabelecida no Termo de Referência. No entanto, não há informações estatísticas comparáveis, nas referidas fontes, para todos os temas previstos (por exemplo, a avaliação de aprendizagem), e alguns temas têm uma definição muito ampla, como é o caso da equidade de oportunidades educacionais. Apesar disso, procurou-se discutir todos os indicadores, mesmo que – na ausência de evidências estatísticas comparáveis – fosse possível apenas ressaltar a importância deles no escopo de um estudo como este. Dessa forma, os indicadores apresentados foram sistematizados em oito seções, a saber: 1) Condições Gerais de Oferta; 2) Acesso, Cobertura e Participação; 3) Eficiência e Rendimento Escolar; 4) Articulação entre Formação Geral e Formação Profissional; 5) Transições Educacionais até o Ensino Superior; 6) Equidade de Oportunidades Educacionais; 7) Financiamento e Gastos; e 8) Desempenho Escolar e Avaliação de Aprendizagem.

Finalmente, serão apresentadas algumas conclusões sobre as reformas educacionais e a evolução recente dos indicadores sobre a educação secundária alta na região do Mercosul.

## 1 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: 1991 A 2005

Esta seção tem por objetivo descrever e analisar as reformas educacionais de segunda geração (as de primeira geração ocorreram nos anos 80) implementadas nos países do Mercosul, cuja tendência principal é a descentralização dos serviços de educação, especialmente, mas não exclusivamente, da educação básica. Serão estudadas, em perspectiva comparada, as reformas educacionais do ensino médio, ocorridas no período compreendido entre 1990 e 2005, nos países membros e associados ao Mercosul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

Pretende-se verificar se as reformas empreendidas estão em consonância com as diretrizes do Setor Educativo do Mercosul (SEM), criado por meio do Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991. Segundo tais diretrizes, a reforma educacional no âmbito do Mercosul deve orientar-se para o incremento dos atributos de eficiência, eficácia e efetividade da referida política, com ênfase na efetividade, envolvendo, além da expansão da capacidade instalada e de pessoal, estratégias de revisão dos níveis de ensino e de reforma curricular e promovendo a participação dos profissionais e da população no processo de mudança.

Espera-se que tais ganhos em eficiência, eficácia e efetividade se traduzam na oferta de uma educação de mais qualidade para os cidadãos desses países, entendendo-se por educação de qualidade aquela que garanta o acesso de todos, promova a equidade e organize as condições para o desempenho adequado, seja do sistema educacional, seja de seus usuários.

Uma das ferramentas que se mobilizou nesses países com vista à consecução de tais metas foi a descentralização da política educacional, que apresentou variações importantes, em formas e grau, entre os países e, às vezes, neles mesmos, internamente.

A análise que se segue refere-se às principais alterações promovidas nos sistemas educacionais em tela, com vista a identificar convergências e divergências nas orientações de política educacional adotadas por esses países e sua maior ou menor adequação às metas propostas pelo setor educacional do Mercosul.

Para tanto, serão analisadas modificações efetuadas nas Constituições dos países estudados, assim como a produção infraconstitucional do período, relacionada à educação. Serão abordadas as seguintes dimensões: 1) Direitos educacionais; 2) Modalidades de gestão; 3) Estrutura curricular; 4) Financiamento; 5) Docência; 6) Sistemas de avaliação. A escolha de tais dimensões foi orientada pelo esforço analítico de organizar indicadores que permitam aferir os ganhos de qualidade (acesso, desempenho e equidade) inscritos nas mudanças legais empreendidas nesses países, no período examinado.

As diferentes leis e normas legais que informam as reformas educacionais nos países estudados estão citadas no Quadro 1, que as organiza cronologicamente.

### 1.1 Direitos educacionais

Nesta dimensão foram observados os seguintes aspectos: obrigatoriedade ou não do ensino médio; garantia de acesso; faixa etária atendida no ensino médio e políticas de promoção de equidade (Quadro 2).

No que se refere ao primeiro aspecto, vale notar que o Chile é o único país que instituiu, por meio de diploma legal (Lei nº 76, de 2003), a obrigatoriedade do ensino médio, que passou, naquela data, de oito para doze anos. Na Argentina, a partir de 1993, a Lei Federal de Educação estendeu a obrigatoriedade da educação de sete para dez anos, abrangendo o último ano do nível inicial e os nove anos da educação geral básica. No entanto, o ensino médio, polimodal, com três anos de duração, é obrigatório apenas na cidade de Buenos Aires (Lei nº 898, de 2002).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lei nº 898, de 2002, Artículo 1º – Extiéndase en el ámbito del sistema educativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel medio, en todas sus modalidades y orientaciones. La obligatoriedad comienza desde los cinco (5) años de edad y se extiende como mínimo hasta completar los trece (13) años de escolaridad.

Quadro 1 – Linha do tempo da legislação educacional – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai – 1985, 1990-2005

(continua)

Anos	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
1985						Lei nº 15.739 – Lei Geral de Educação. Lei nº 16.115 – Lei que designa membros do Conselho Diretivo Central do Ensino.
1990				Lei nº 18.962 – Lei Orgânica Constitucional de Ensino.	Decreto 7.815 – Criação do Consejo Asessor de la Reforma Educativa (Care).	Estatuto do Funcionário Docente.
1991				Lei nº 19.070 – Estatuto dos Profissionais da Educação.		
1992	Lei nº 24.049 – Lei de descentralização da educação do governo central para os municípios.					
1993	Lei nº 24.195 – Lei Federal de Educação.					Ata nº 86 – Resolução nº 9, de 20/12/93 – Estatuto do Funcionário Docente.
1994	Reforma da Constituição Federal, incluindo a área da educação.	Lei nº 1.565 – Realiza reforma integral do sistema educativo.				

Quadro 1 – Linha do tempo da legislação educacional – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai – 1985, 1990-2005

(continuação)

Anos	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
1995				Lei nº 19.410 – Institui bônus para as escolas que obtiverem os melhores resultados no Sistema Nacional de Avaliação de Desempenho.		
1996			Lei nº 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.424 – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).			Lei nº 16.736 – Lei Geral de Reforma do Estado.
1997			Decreto nº 2.208 – Reforma da Educação Profissional: o ensino técnico fica destinado aos matriculados ou egressos do ensino médio, com organização curricular independente deste.	Lei nº 19.523 – Institui a Jornada Escolar Completa Diurna. Criação de fundo de bolsa por escola. Estabelece regras para a competição anual entre escolas para a alocação de recursos para aquisição de infraestrutura.		

Quadro 1 – Linha do tempo da legislação educacional – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai – 1985, 1990-2005

(continuação)

Anos	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
1998	Lei nº 25.053 – Estabelecimento do Fundo Nacional de Incentivo Docente.		Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).	Reforma curricular.	Lei nº 1.264 – Lei Geral da Educação.	
2000				Programa Liceu para Todos. Bolsas de retenção e outras medidas pró-retenção.		
2001			Lei nº 10.172 – Plano Nacional de Educação.		Lei nº 1.725 – Estatuto do Educador.	
2002	Programa de reformas do Ministério (políticas para promoção de equidade).					
2003	Lei nº 25.864 – Estabelece um mínimo de 180 dias letivos.			Lei nº 19.876 – Reforma Constitucional: estende a obrigatoriedade ao Ensino Médio. Bolsas pró-retenção passam a abranger alunos pobres da 7ª e 9ª grade e se tornam crescentes.		

**Quadro 1 – Linha do tempo da legislação educacional – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai – 1985, 1990-2005**

(conclusão)

Anos	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
2004	Lei nº 25.919 – Prorroga o Fundo Nacional de Investimento Docente.			Lei nº 19.979 – Adiou o prazo-limite para conclusão da implementação da Jornada Escolar Completa (JEC) nos estabelecimentos educacionais municipais e particulares subvencionados para 2007 e 2010.		
2005	Lei nº 26.075 – Lei de Financiamento Educativo. Lei nº 26.206 – Lei da Educação Nacional. Lei nº 26.058 – Lei da educação técnico-profissional.		Encaminha a PEC nº 53 para substituir Fundef (só ensino fundamental) por Fundeb (educação básica) – aprovada em dez./2006.	Lei de Avaliação do Desempenho Docente.		

Fonte: Pesquisa Inep/DCEP (2007).

Quadro 2 – Direitos educacionais

Direitos Educacionais	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Obrigatoriedade do ensino médio	Apenas na província de Buenos Aires.	Não.	Não.	Sim. (Lei nº 19.876, de 07/05/2003)	Não.	Não.
Garantia de acesso	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.
Faixa etária atendida no ensino médio	Dos 15 aos 17 anos.	Dos 14 aos 17 anos.	Dos 15 aos 17/18 anos.	Dos 14 aos 17 anos.	Dos 15 aos 17 anos.	Dos 15 aos 17 anos.
Políticas de promoção da equidade	Sim. Com ênfase nas desigualdades derivadas de fatores socioeconômicos, culturais, geográficos, étnicos e de gênero.	Sim. Com ênfase nas desigualdades derivadas de fatores socioeconômicos, étnicos e de gênero.	Sim. Com ênfase em fatores socioeconômicos.	Sim. Com ênfase nas desigualdades derivadas de fatores socioeconômicos, e biológicos (alunos com necessidades especiais).	Sim. Com ênfase nas desigualdades derivadas de fatores socioeconômicos, demográficos e biológicos (alunos com necessidades especiais).	Sim. Com ênfase em desigualdades derivadas de fatores socioeconômicos.

Fonte: Pesquisa Inep/DCP (2007).

No Brasil, embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 1996 – tenha instituído como formação mínima a educação básica, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o médio, apenas o ensino fundamental tem caráter obrigatório. A LDB prescreve, no entanto, que o ensino médio deve se tornar progressivamente gratuito e obrigatório. No Uruguai a legislação prevê a obrigatoriedade de dez anos de ensino, abarcando o fundamental e o antigo secundário baixo, excluindo, portanto, o ensino médio, ofertado para a faixa etária de 15 a 17 anos.

Percebe-se então que, embora as reformas educacionais tenham avançado bastante, no quesito obrigatoriedade, no que se refere ao ensino básico, o mesmo não se pode afirmar relativamente ao ensino médio. Por conseqüência, como se poderá observar na análise estatística dos dados educacionais do Mercosul, ainda persiste, na maioria dos países, déficit de oferta (baixa cobertura) desse nível de ensino.

Não obstante, os diplomas legais de todos os seis países mencionam explicitamente que o acesso ao ensino médio é garantido por lei para todos os que estejam aptos para cursá-lo. É o que determina a Lei Federal de Educação de 1993, da Argentina; a Carta Constitucional da Bolívia; o Plano Nacional de Educação Brasileiro, de 2001; a Lei nº 19.876, de 2003, do Chile; a Lei Geral da Educação do Paraguai, de 1998; e a Lei uruguaia nº 15.739, de 1985.

A faixa etária prioritariamente atendida é, majoritariamente, dos 15 aos 17 anos, à exceção do Chile e da Bolívia, onde o ensino médio se destina aos estudantes de 14 a 17 anos. No entanto, em muitos países, se observam dificuldades de retenção desse grupo etário na escola, o que, como se sabe, afeta negativamente a consecução do atributo de efetividade da política.

Todos os países estudados instituíram, em consonância com as diretrizes do SEM, políticas de promoção de equidade. Em alguns deles, tais políticas ganharam centralidade no âmbito das reformas educacionais, com vista a incidir positivamente sobre o padrão acentuado de desigualdades econômicas, sociais e culturais que caracterizam as sociedades latino-americanas.

Na Argentina, o tema da equidade está presente na Lei Federal de Educação (LFE), de 1993, no Plano Federal de Educação, de 2001, e ganha destaque na Lei Nacional de Educação de 2005. Em 1993, a LFE incorporava normas que visavam à promoção do desenvolvimento harmônico do sistema educativo nacional, tais como a obrigação de o Ministério Nacional compensar os desequilíbrios regionais, solucionar emergências educativas, enfrentar situações de marginalidade ou colocar em prática experiências educativas de interesse nacional (Montoya, 2001, p. 20). A LFE trazia ainda um título sobre gratuidade e assistência, distinguindo gratuidade, que é para todos, de assistência específica, destinada apenas às crianças e adolescentes de setores sociais desfavorecidos (Montoya, 2001, p. 20), e estabelecia um sistema de bolsas de estudos, baseadas no rendimento acadêmico, para alunos em condições socioeconômicas desfavoráveis, cursando ciclos ou níveis posteriores à educação básica.

O Plano Nacional de Educação argentino (2001) deu início a uma série de programas com o objetivo de melhorar a qualidade da educação, criando maior equidade no sistema.<sup>2</sup> A Lei Nacional de Educação (LNE), de 2005, dedica vários artigos ao tema da equidade. Por exemplo, o art. 79 reza que:

---

<sup>2</sup> Os programas são os seguintes: 1) Projeto de melhoria do ensino EGB3 e polimodal; 2) Programa Nacional de Bolsas Estudiantis; 3) Projeto Livros para Todos; 4) Programa Aprender Ensinando; 5) Programa Nacional de Educação em Estabelecimentos Penitenciários; 6) Programa Integral para a Igualdade Educativa (PIIE); 7) Programa de Educação Contínua de Adultos; 8) Programa de Educação Rural; (9) Programa Nacional de Educação Intercultural e Bilingüe; 10) Projeto para o Fortalecimento do Vínculo entre Educação e Trabalho; 11) Programa Nacional para Formação Profissional “Formar-se para Trabalhar”; 12) Programa “Formação para o Trabalho e a Integração Social”; 13) Programa de Formação Técnica Média e Superior não Universitária; 14) Programa de Reativação e Equipagem das Escolas Técnicas; 15) Programa de Ampliação e Melhora da Infra-Estrutura Escolar; 16) Programa Inovação Tecnológica e Meios de Comunicação a Serviço da Educação; 17) Programa Nacional de Reinclusão Educativa “Todos a Estudar”; e 18) Programa para Jovens Grávidas Estudantes do Ensino Médio (*Informe Nacional* do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina para o Desenvolvimento da Educação, 2004).

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fijará y desarrollará políticas de promoción de la igualdad educativa, destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación, estigmatización y otras formas de discriminación, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos, de género o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación.<sup>3</sup>

Um dos países que concede maior centralidade ao tema da equidade é a Bolívia. Em seu texto constitucional, o art. 180 estabelece que o Estado “auxiliará a los estudiantes sin recursos económicos para que tengan acceso a los ciclos superiores de enseñanza, de modo que sean la vocación y la capacidad las condiciones que prevalezcan sobre la posición social o económica”. A Carta Magna reza ainda que devem ser desenvolvidas ações que promovam a igualdade de acesso e de oportunidades e que concedam atenção especial à mulher e aos setores menos favorecidos. Já a Lei nº 1.565, de 1994, estabeleceu os seguintes princípios para a educação: autonomia, crítica, construção do conhecimento, valorização das experiências cotidianas, interdisciplinaridade, enfoque comunitário, intercultural, de gênero. Tais orientações se traduziram na reforma curricular empreendida, que passou a valorizar a interculturalidade, incorporando a língua materna (ensino bilíngüe) e temas transversais, tais como meio ambiente, democracia, gênero, saúde e sexualidade.

No Brasil, a LDB (1996) garante educação escolar bilíngüe e intercultural para os povos indígenas. Há, ainda, no que se refere ao ensino médio, programas e projetos orientados para a promoção de maior igualdade escolar, como, por exemplo, o Projeto Escola de Fábrica, voltado especificamente para o ensino técnico. No âmbito desse projeto, o Ministério da Educação (MEC), em parceria com instituições privadas, oferece cursos de formação profissional aos jovens de 16 a 24 anos provenientes de famílias com renda mensal *per capita* de até 1,5 salários mínimos, concedendo a cada aluno auxílio mensal de R\$ 150,00 (2005). Vale mencionar, também, o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), implantado em 2004, que prevê a distribuição de livros didáticos para os alunos do ensino médio público de todo o País. A Resolução nº 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que criou o programa, define o atendimento, de forma progressiva, aos alunos das três séries do ensino médio de todo o Brasil.

As iniciativas chilenas com vista à promoção da equidade se destacam das desenvolvidas pelos demais países, dadas as especificidades que recobrem a gestão do sistema educacional no país, como se verá adiante. Assim, as escolas que atendem alunos de educação especial recebem, de acordo com a Lei nº 19.598, de 28/12/1998, subvenção diferencial. A Lei nº 19.873, de 2003, prevê subvenção anual destinada às escolas que assegurem a matrícula e a frequência de alunos considerados “indigentes” nos anos finais do ensino básico e durante o ensino médio. Já o Programa Liceos para Todos (2000-2006) visa reduzir a evasão e melhorar os níveis de aprendizagem dos alunos pobres matriculados no ensino médio. Um dos componentes do programa é a concessão de bolsas de estudos, através de poupança administrada por banco estatal, aos alunos com risco de evasão escolar. Em 2003, foi estabelecido um valor diferencial e progressivo da bolsa para os alunos em condição de extrema pobreza que completam o ano escolar e se matriculam no ano subsequente.

O tema da equidade aparece também na agenda da reforma educacional paraguaia, iniciada em 1994, que estabeleceu como metas prioritárias a melhoria da qualidade da educação e a garantia de oportunidades iguais para todos. Em seguida, a Lei Geral de Educação de 1998 determinou, em seu art. 23:

Las autoridades educativas, mediante programas de compensación, *atenderán de manera preferente a los grupos y regiones que enfrentan condiciones económicas, demográficas y sociales de desventaja*. El Estado garantizará la integración de alumnos con condiciones educativas especiales (nível de ensino geral). (itálicos nossos).

<sup>3</sup> Ver, ainda, os arts. 80, 81, 83, 125 e 126 da LNE da Argentina.

Ademais, o art. 66 da LGE determina que as instituições educativas privadas que atendem os setores mais desfavorecidos em situações de risco serão consideradas prioritariamente para efeitos de subvenção estatal.

Finalmente, no Uruguai, a Administração Nacional de Educação Pública (Anep) vem implementando, desde o começo dos anos 2000, um conjunto de programas voltados para a promoção da equidade. Dentre eles, vale mencionar o Projeto Estrategias y Materiales Pedagógicos para la Retención Escolar, que recolhe experiências institucionais de trabalhos em classe e/ou comunitários –que desenvolvam propostas e ações que contribuam para a retenção escolar, especialmente de alunos menos favorecidos, na faixa etária de 12 a 17 anos – e a Red de Educación Ambiental para el Desarrollo Humano Sustentable, que pretende promover um espaço de encontro, programação e atuação coordenada de todas as instituições que desenvolvem educação ambiental no país.

Percebe-se, pois, que as reformas educacionais promovidas nos países do Mercosul no período compreendido entre 1990 e 2005 inscreveram na letra da lei conjuntos novos de direitos educacionais e concederam atenção especial ao tema da promoção da igualdade educacional. A análise das estatísticas referentes ao período permitirá verificar se é grande a distância que separa a *norma da igualdade* da *igualdade de fato*.

## 1.2 Modalidades de gestão

Nesta dimensão serão abordados os seguintes aspectos: formas e grau de descentralização da gestão; modalidades de oferta; formas e grau de democratização escolar (Quadro 3).

### 1.2.1 Formas e grau de descentralização da gestão

Como já mencionado, a descentralização dos sistemas de educação foi um dos aspectos mais marcantes das reformas aqui estudadas, com a presença de variações importantes entre as diferentes experiências. Para analisar tais processos, será utilizada a tipologia que engloba a descentralização por desconcentração; a descentralização por delegação e a descentralização por devolução (Di Gropello, 1999, p. 155). Embora se saiba das dificuldades<sup>4</sup> envolvidas na tarefa de classificar as experiências de descentralização nessas categorias, optou-se, neste relatório, por conferir a denominação que melhor corresponder ao tipo predominante a cada processo analisado.

A Argentina já tinha transferido, desde 1978, a responsabilidade de gestão dos estabelecimentos de educação primária às províncias. A partir de 1992, a Lei nº 24.094 promoveu a descentralização por *devolução* dos serviços de educação secundária para o nível intermediário através da transferência da responsabilidade da gestão dos estabelecimentos de nível médio para as províncias. Por conseqüência, em 1996, apenas 179, de um total de quase 39.600 estabelecimentos, estavam sob a gestão nacional, 37.300 encontravam-se sob a gestão provincial e 2.100 correspondiam à gestão das cidades, especialmente Buenos Aires (Montoya, 2001, p. 17).

---

<sup>4</sup> Segundo a autora: “En la práctica, sin embargo, no es fácil identificar las experiencias reales con alguna de estas tres formas organizacionales, ya que la mayoría de dichas experiencias corresponde a tipos híbridos que combinan elementos de por lo menos dos de las tres formas de descentralización siguientes: i) Desconcentración, que es el traspaso de responsabilidades a los niveles menores dentro de los ministerios u organismos del gobierno central, con poder de decisión limitado; ii) Delegación, que consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión en ciertas funciones específicamente definidas, a organizaciones públicas que poden estar situadas fuera de la estructura burocrática normal del gobierno central (empresas públicas, empresas privadas reguladas por el sector público, autoridades a cargo del desarrollo de áreas y de planificación regional, etc.), por lo general con autoridad semiindependiente para ejecutar las tareas. iii) Una forma de “devolución”, que consiste en la transferencia de responsabilidades de gestión a las unidades subnacionales de gobierno o unidades públicas en general, claramente percibidas como niveles separados sobre los cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir, con autoridad independiente para ejecutar sus actividades.” (Di Gropello, 1999, p. 154-155).

Quadro 3 – Modalidades de gestão

Modalidades de Gestão	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Formas e grau de descentralização da gestão	Sim. Descentralização por devolução.	Sim. Descentralização por delegação.	Sim. Descentralização por devolução.	Sim. Descentralização por delegação.	Baixo grau de descentralização.	Não.
Modalidades de oferta	Híbrida: públicas e privadas, confessionais e não-confessionais.	Híbrida: públicas, privadas e mantidas por instituições de beneficência.	Híbrida, com duas modalidades: pública e gratuita e de Iniciativa privada.	Misto, que inclui o financiamento público, o totalmente privado e o privado com subsídios públicos.	Híbrida: escolas públicas, privadas e privadas com subsídio público.	Híbrida: rede privada financiada com recursos públicos.
Formas e grau de democratização escolar	Sim. Conselhos Provinciais de Educação, de caráter descentralizado e colegiado.	Sim. Juntas Escolares, Subdistritais e Distritais, dos Conselhos e Juntas Municipais, dos Conselhos Departamentais de Educação e do Congresso Nacional de Educação.	Sim. Conselho Nacional de Educação; Conselhos Estaduais de Educação; Conselhos Municipais de Educação.		Sim. Em menor grau. Através de associações de pais de alunos e de associações de educadores e profissionais da educação.	Sim. Através dos Conselhos Diretivos Autônomos.

Fonte: Pesquisa Inep/DCP (2007).

A Lei Federal de Educação (1993), por sua vez, determinou que o MEC, juntamente com o Conselho Federal de Cultura e Educação, seria responsável pelo estabelecimento dos conteúdos básicos dos distintos níveis, de forma a possibilitar a mobilidade dos alunos pelo sistema educacional. Em 2000, o MEC aprovou a Resolução 146, que estabeleceu autonomia das províncias para decidir sobre o sistema educacional regional. Em 2005, o governo promulgou a Lei de Educação Nacional (Lei nº 26.069), que estabeleceu ser o sistema educativo nacional uma responsabilidade concorrente e compartilhada (concorrente y concertada) do executivo nacional, dos poderes executivos das províncias e de Buenos Aires.

Na Bolívia, de acordo com a Lei nº 1.565/1994, o sistema educativo compreende seis níveis: nacional, departamental, distrital, subdistrital, de núcleos e de unidades educativas.<sup>5</sup> De acordo com Di Gropello (1999, p. 164), o modelo de descentralização do sistema educacional boliviano pode ser classificado como de *delegação*, relativamente aos níveis intermediário (departamental) e local.

No meio rural, os núcleos são organizados tendo em conta critérios de comunidade de interesses, cultura, língua e acessibilidade, e nas cidades se organizam por zonas ou bairros. Os diversos níveis estão integrados aos correspondentes organismos de participação popular conforme regulamento.

Os parâmetros gerais relacionados aos aspectos normativo, curricular, etc., são definidos pelo MEC e demais órgãos federais. Os outros níveis – distritais, departamentais e locais, incluindo as escolas – são responsáveis pela execução da política, e cabe a eles, também, intervir no sentido de adaptar as diretrizes nacionais às peculiaridades regionais e locais.

O modelo de descentralização da política educacional brasileira pode ser definido como de *devolução*, tanto para o nível intermediário (estados) como para o nível local (municipal), de acordo com Di Gropello (1999, p. 164). No Brasil, segundo a Constituição Federal de 1988, as esferas de governo (federal, estadual e municipal) devem estar em colaboração na gestão do sistema educativo. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, determina que cabe aos Estados ofertar, com prioridade, o ensino médio (Tít. IV, art. 10), tendo o Conselho Nacional de Educação funções normativas e de supervisão e atividade permanente. É necessário que se mencione, ainda, a existência dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação e da Rede Federal de Educação, vinculada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, que é composta pelas Instituições Federais de Educação Tecnológica, cujas origens remontam ao início do século passado, e pelo Colégio Pedro II, criado em 1837 para ministrar ensino secundário regular e funcionar como padrão para os demais estabelecimentos de ensino.

No Chile, as reformas realizadas promoveram a descentralização por *delegação* (Di Gropello, 1999, p. 164) dos serviços educacionais. Governos municipais, organizações privadas e corporações são responsáveis pela oferta e administração das escolas secundárias. Vale mencionar que tal estrutura decorreu da reforma educacional realizada nos anos oitenta, sendo, portanto, a precursora dos demais processos de reforma educacional na região, e se distingue dos demais processos de descentralização por desconcentrar a gestão educacional em dois eixos distintos: em direção aos governos locais e em direção aos estabelecimentos privados. Para tanto, o governo central redefiniu as bases da regulação do setor educacional, a qual continuou nas mãos do Ministério da Educação e do Conselho Superior de Educação.

Os sistemas educacionais do Paraguai e do Uruguai apresentam maior grau de concentração do que os dos demais países. No Paraguai, a organização e a administração do

---

<sup>5</sup> O nível nacional tem jurisdição em todo o território nacional. O nível departamental tem jurisdição no território do Departamento respectivo. O nível distrital estende sua jurisdição ao território de cada município, devendo os municípios unidos conformar uma só jurisdição do sistema educativo. O nível subdistrital se organiza nos municípios muito povoados e extensos e de difícil comunicação para assegurar a atenção dos centros educativos de sua jurisdição. Finalmente, cada núcleo constitui uma rede de serviços complementares conformada por uma Unidade Central, com serviços de educação pré-escolar, primária e secundária; Unidades Subcentrais, com serviços de educação pré-escolar e primária; e, no meio rural, por Escolas Seccionais, com serviços de educação pré-escolar e, pelo menos, dos primeiros ciclos da educação primária.

sistema educacional nacional são atribuições do Ministério de Educação e Cultura. De acordo com a Lei Geral de Educação (arts. 6 e 8),

“El Estado impulsará la descentralización de los servicios educativos públicos de gestión oficial” e  
“El gobierno, la organización y la administración del sistema educativo nacional son responsabilidad del Poder Ejecutivo, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales”.

Portanto, embora se afirme a necessidade de coordenação entre os níveis de governo, os planos desenvolvidos nos âmbitos departamental e municipal não podem contradizer os Planos Nacionais, devendo ter aprovação prévia do Ministerio de Educación y Cultura do Paraguai (arts. 92, 112 e 113 da LGE). Apesar de a Constituição e a Lei Geral de Educação preverem a descentralização dos serviços educativos públicos, não há regulamentação sobre o tema. Os documentos legais que versam sobre a questão da descentralização são: as Resoluções nº 10.710 e nº 10.711/00, de 2000; as leis relativas ao Sistema de Supervisão Educativa e à criação dos Conselhos Departamentais de Educação; e as Leis de nº 1.443/99 e nº 1.793/00 sobre o Complemento Nutricional.

No Uruguai, o sistema educacional é gerido pela Anep, que é responsável, juntamente com o Conselho Diretivo Central (Codicen), pelas decisões relevantes concernentes às diferentes instâncias. Essa estrutura foi criada pela Lei nº 15.739, de 1985. Além de estabelecer as competências e atribuições da Anep, a referida lei determina que são os seguintes os órgãos da Administração Nacional da Educação Pública: o Conselho Diretivo Central; a Direção Nacional de Educação Pública; os Conselhos de Educação Primária, de Educação Secundária e de Educação Técnico-Profissional e suas respectivas Direções Gerais.

### 1.2.2 Modalidades de oferta

As modalidades de oferta do Ensino Secundário nos países analisados são majoritariamente híbridas, abrigando estabelecimentos de ensino público e de ensino privado. A Argentina apresenta oferta híbrida *confessional* e *não-confessional*. Seu sistema educativo, estabelecido pela Lei Federal de Educação de 1993, está integrado pelos serviços educativos nacional, provincial e municipal, que incluem as entidades de gestão privada. Segundo a Lei nº 26.206, de 2005, o Estado e seus entes federativos são os responsáveis pelo reconhecimento, pela autorização e pela supervisão do funcionamento das instituições educativas privadas.

A Bolívia também apresenta oferta híbrida. A Constituição boliviana estabelece, em seu art. 181, que “Las escuelas de carácter particular estarán sometidas a las mismas autoridades que las públicas y se regirán por los planes, programas y reglamentos oficialmente aprobados”. E o art. 183 determina que o Estado cooperará com as escolas mantidas por instituições de beneficência.

A oferta do ensino médio no Brasil é regulada pela LDB, de 1996. Ela pode, também, ser classificada como *híbrida*, comportando, simultaneamente, através de cursos noturnos e diurnos, as seguintes modalidades: 1) pública e gratuita; 2) de iniciativa privada, atendidas algumas condições normativas e de qualidade. São as seguintes as categorias de ensino privado previstas pela LDB: I – particulares em sentido estrito; II – comunitárias, sendo assim entendidas aquelas que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas; IV – filantrópicas, na forma da lei.

No Chile, com a regulação do governo central, o ensino médio é ofertado por meio de um sistema *misto* que inclui o financiamento público, totalmente privado e privado

com subsídios públicos. Quatro tipos de estabelecimentos são responsáveis por essa oferta: escolas municipais e escolas privadas financiadas por um sistema de *voucher* – por aluno e cujo valor varia de acordo com a frequência mensal e o nível e modalidade de ensino (unidad de subvención educacional) –, escolas totalmente privadas e estabelecimentos administrados por corporações privadas.

Em 1993 foi adotada nova sistemática de co-financiamento, baseada em contribuições pagas pelos estudantes das escolas subsidiadas. Essa sistemática estabeleceu uma tabela do subsídio pago pelo governo de acordo com o valor da contribuição paga pela família, com um teto máximo a partir do qual a escola desvincula-se do sistema de subsídios e se converte em escola privada.

A modalidade de oferta do ensino médio no Paraguai, assim como no Brasil, é *híbrida*, podendo-se encontrar: escolas públicas, escolas privadas e escolas privadas com subsídio público. Segundo o art. 61 da LGE: “La educación podrá ser administrada por gestión oficial con la mediación del Ministerio de Educación y Cultura y por gestión privada de personas, empresas, asociaciones o instituciones privadas no subvencionadas o subvencionadas con recursos del Estado”.

No Uruguai o sistema de oferta é *híbrido*, sendo a rede privada subsidiada com recursos públicos, já que contam com isenção fiscal nacional e municipal, conforme reza a Constituição do país:

Artículo 69 – Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios.

### 1.2.3 Formas e grau de democratização escolar

Outra característica bastante presente nas iniciativas de reforma educacional dos países do Mercosul refere-se à institucionalização de mecanismos que garantem a participação dos cidadãos na gestão do sistema educacional. Tais instrumentos, com maior ou menor ênfase, encontram-se, atualmente, presentes na legislação dos seis países examinados. Seriam, no entanto, necessárias evidências empíricas que confirmassem sua operação efetiva e os resultados dela advindos, o que foge ao escopo deste trabalho.

Na Argentina, o Conselho Federal de Cultura e Educação, estabelecido pela Lei Federal de Educação, de 1993, é a instância, presidida pelo Ministério Nacional, que reúne a autoridade educativa máxima das vinte províncias argentinas e da cidade de Buenos Aires (Montoya, 2001, p. 20). Ademais, quase todas as constituições provinciais estabelecem um Conselho Provincial de Educação, de caráter descentralizado e colegiado (Montoya, 2001, p. 17).

A Bolívia instituiu em 20 de abril de 1994 a Lei nº 1.551, chamada Lei de Participação Popular, que constitui referência importante, porque deu início ao processo de descentralização e de participação cidadã e porque faz parte de um pacote de reformas do governo Sánchez de Lozada (1993-1997), proposto pela coalizão governativa formada pelo MNR e pelo MBL. Constam ainda desse conjunto de reformas a Lei de Capitalização, a Lei para a Descentralização, a Lei Agrária (aprovada em fins de 1996), a reforma da Constituição e a reforma educativa.

No que tange especificamente à reforma educativa, vale citar a Lei nº 1.565, de 7 de julho de 1994, que prevê vários mecanismos de participação popular, entre os quais pode-se mencionar: as Juntas Escolares, formadas pelas organizações territoriais de base com representação equitativa de homens e mulheres; as Juntas de Núcleo, constituídas por representantes das Juntas Escolares; as Juntas Subdistritais e Distritais, constituídas por representantes das Juntas de Núcleo; os Conselhos e Juntas Municipais.

Além desses, a Lei nº 1.565 instituiu, ainda, os Conselhos Departamentais de Educação, formados por um representante de cada Junta Distrital, um representante da

Organização Sindical de Professores do Departamento, um representante das Universidades Públicas, um das Universidades Privadas do Departamento, um representante das organizações estudantis dos níveis secundário e superior e um representante de Educação da Igreja Católica (este último foi incluído mediante art. 1º da Lei nº 2.203, de 18 de maio de 2001).

As juntas e os conselhos são, portanto, órgãos que reúnem representantes de diversos setores sociais (estabelecimentos de ensino públicos e privados, Igreja, profissionais da educação, comunidades indígenas) com o objetivo de incorporá-los ao processo de elaboração, execução e avaliação das políticas educacionais. Tal iniciativa em democratizar a gestão da educação se insere no contexto da Lei de Participação Popular (Lei nº 1.551, de 20 de abril de 1994) e tem por objetivo transformar os estabelecimentos educacionais em nível local, de meros executores de políticas, em espaços de reflexão e crítica sobre os rumos da educação no país.

Finalmente, a Lei nº 1.565 propõe a criação do Congresso Nacional de Educação, que reúne todos os setores da sociedade, para examinar o desenvolvimento e os progressos da educação nacional. Será convocado, pelo menos, a cada cinco anos, e suas conclusões e recomendações constituirão orientações para o desenvolvimento da educação.

No Brasil, o tema da democratização da educação está contemplado na LDB (1996), que reza, em seu art. 26, que os diferentes sistemas de ensino e estabelecimentos escolares participam da definição da parte diversificada do currículo, com base nas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. O art. 14 da LDB estabelece que os sistemas de ensino definam as normas da gestão democrática do ensino público, de acordo com os princípios de “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e de “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”.

A mesma legislação dispõe igualmente que todos os profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional devem ter seu ingresso no sistema por concurso público, assim como os docentes.

Cabe menção, ainda, à existência do Conselho Nacional de Educação, órgão colegiado máximo da Educação no Brasil, cuja composição obedece às seguintes regras: a escolha e a nomeação são realizadas e definidas pelo Presidente da República, respeitados os critérios da pluralidade política, da representatividade regional e do aproveitamento, em mais de 50%, dos nomes indicados pelas entidades representativas do sistema. Cada Estado e o Distrito Federal têm seu Conselho Estadual de Educação, e nos municípios estão organizados os conselhos municipais de educação.

Também no Paraguai a reforma educacional tratou da questão da democratização da educação. Embora o MEC paraguaio seja o responsável pelo desenho geral dos processos curriculares, definindo o currículo comum a ser aplicado em âmbito nacional, o art. 117 da LGE dispõe que, na elaboração dos planos e programas, o Ministério deverá consultar os governos departamentais e as instituições educativas públicas e privadas. O art. 143 estabelece que os estabelecimentos de ensino promovam a organização de associações de pais de alunos e apoiem a criação de associações de educadores e profissionais da educação, assim como do pessoal administrativo, adotando práticas educativas democráticas. Segundo a LGE, tais associações “integradas participativamente en la institución como comunidad educativa, podrán contribuir al mantenimiento y desarrollo de la institución y a mejorar la calidad de la educación”.

No Uruguai, de acordo com o art. 202 da Constituição, o ensino público, em todos os níveis, é regido por um ou mais Conselhos Diretivos Autônomos. Os demais serviços docentes do Estado também ficarão sob a responsabilidade de tais Conselhos, sempre que a lei assim determinar, por dois terços dos votos do total de membros de cada Câmara. Reza ainda o art. 202 que

Los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias. Cada Cámara podrá fijar plazos para que aquéllos se expidan. La ley dispondrá la coordinación de la enseñanza.

A análise das distintas modalidades de gestão adotadas pelos países estudados permite afirmar que Brasil, Argentina, Chile e Bolívia foram os países que apresentaram maiores avanços no que se refere à descentralização de seus sistemas educacionais. Considerando-se as condições e os arranjos institucionais desses países, pode-se compreender porque a descentralização torna-se um imperativo muito mais urgente em um país como o Brasil, por exemplo, com vasta extensão territorial e organização federativa, do que no Uruguai, país com um território bem menor e unitário.

### 1.3 Estrutura curricular

Um dos componentes centrais das reformas educacionais empreendidas nos países analisados relaciona-se à estrutura curricular (Quadro 4). Ao longo do período, todos os países introduziram modificações na organização das modalidades de ensino secundário, relativas à articulação das áreas de conhecimento e aos conteúdos curriculares.

No que se refere às áreas de conhecimento, as reformas orientaram-se, em boa medida, para a reorganização do processo escolar com vista ao desenvolvimento de competências vinculadas à formação propedêutica e ao ensino técnico-profissional. No que tange ao ensino propedêutico, a Argentina, a Bolívia, o Chile e o Uruguai introduziram reformas orientadas para a reorganização do ensino médio em direção a uma estrutura polimodal, que inclui um ciclo de formação básica e geral seguido de um ciclo de formação diferenciada por áreas.

Na Argentina, a reforma realizada em 1993 (Lei Federal de Educação) redefiniu a organização do ensino médio em direção a duas linhas de formação nesse nível: a) polimodal, voltada para a formação geral e profissional – essa modalidade inclui um ciclo de formação básica e um ciclo de formação orientada, ou seja, direcionada para distintas áreas de conhecimento (ciências naturais, economia e gestão das organizações, humanidades e ciências sociais, produção de bens e serviços, e comunicação, artes e desenho); e b) o ensino técnico-profissional. Cabe destacar, no entanto, o caráter progressivo da implementação dessa mudança e a persistência da modalidade anterior, dada a autonomia das províncias e da Cidade de Buenos Aires no que tange ao *timing* e ao grau de adesão à reforma.

No Chile, a reforma da estrutura curricular (Decreto nº 220/1998) não alterou as modalidades de ensino médio – científico-humanista e técnico-profissional –, mas reorganizou o tempo dedicado à formação geral nas duas modalidades (dois anos) e à formação diferenciada nos dois anos finais.

No caso da Bolívia, a reforma (Lei nº 1.565/1994) implantou uma estrutura polimodal mais complexa, baseada em dois ciclos com duração de dois anos cada um deles. O primeiro é o ciclo de aprendizagens tecnológicas, seguido do ciclo de aprendizagens diferenciadas, que oferece duas opções de formação: a) aprendizagens técnicas médias (bachillerato técnico); e b) aprendizagens científico-humanistas (bachillerato em humanidades). Além dessa educação formal, o sistema boliviano oferece uma estrutura curricular diferenciada, a chamada educação alternativa, suplementar e complementar à educação formal, coordenada pelo Ministério da Educação, Cultura e Esportes. Essa estrutura alternativa inclui as modalidades de educação de adultos, educação permanente e educação especial.

Em seu processo de reforma, o Paraguai também reduziu para três anos o ensino médio, compreendendo duas modalidades: bacharelado científico (ciências sociais, ciências básicas e suas tecnologias, letras e artes) e técnico (industrial, serviços e agropecuário).

Já o Uruguai, em 1996 (Lei nº 16.736), reordenou a sua estrutura curricular com foco nas áreas de conhecimento, mediante a reorganização do ciclo básico. O médio alto manteve as duas modalidades de formação, o *bachillerato*, diversificado de ensino médio, e o técnico profissional.

Quadro 4 – Estrutura curricular

Estrutura curricular	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Modalidades de ensino/formação	Polimodal, voltada para a formação geral e profissional e o ensino técnico-profissional.	Educação formal – Polimodal: ciclo de aprendizagens tecnológicas, seguido do ciclo de aprendizagens diferenciadas. Educação alternativa, suplementar e complementar à educação formal.	Propedêutico e profissionalizante.	Científico-humanista e técnico-profissional. Formação diferenciada nos 2 anos finais.	Três anos de duração, compreendendo as modalidades de bacharelado científico (ciências sociais, ciências básicas e suas tecnologias, letras e artes) e técnico (industrial, serviços e agropecuário).	“Bachillerato” diversificado de ensino médio e o técnico profissional.
Conteúdo curricular	Parte comum ao território nacional e parte específica adequada às realidades e demandas de aprendizagem locais e regionais. Inclusão de temas transversais.	Parte comum ao território nacional e parte específica adequada às realidades e demandas de aprendizagem locais e regionais. Inclusão de temas transversais.	Parte comum ao território nacional e parte específica adequada às realidades e demandas de aprendizagem locais e regionais. Inclusão de temas transversais.	Parte comum ao território nacional e parte específica adequada às realidades e demandas de aprendizagem locais e regionais. Inclusão de temas transversais.		

Fonte: Pesquisa Inep/DCP (2007).

No Brasil, o ensino médio refere-se à etapa final da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) com, no mínimo, três anos de duração. Em 1996, a LDB promoveu a separação entre o ensino profissionalizante e o propedêutico e retirou a equivalência entre ambos, tornando o ensino profissionalizante complementar ao ensino médio. Mas com a nova reforma na educação profissional, oriunda do Decreto nº 2.208/1997, o ensino técnico ficou novamente destinado aos matriculados ou egressos do ensino médio, com organização curricular independente deste. Nova reformulação foi empreendida através do Decreto nº 5.154/2004 que determinou que o ensino técnico estabelecesse diferentes possibilidades e várias formas de articulação com o ensino médio, sendo a principal delas a que prevê a integração entre ambos, a fim de resgatar o modelo que vigorava até 1997.

A mudança da estrutura curricular incluiu estratégias de revisão dos conteúdos curriculares, de incorporação de novas temáticas e de integração de conteúdos especiais, vinculados às necessidades e demandas de segmentos sociais específicos ou das regiões e localidades. Esse processo assumiu a forma de uma composição curricular a partir de parâmetros mínimos comuns e de conteúdos diferenciados.

No processo de reforma, Argentina (Lei Federal de Educação de 1993), Bolívia, Brasil (LDB, art. 36; Resolução CEB nº 3, de 26 de junho de 1998) e Chile definiram os conteúdos mínimos integrados à estrutura curricular comum, com diretrizes claras quanto à adequação e à incorporação de temas e conteúdos relacionados às especificidades e necessidades locais de aprendizagem. A definição de marcos curriculares orientadores consistiu na principal modalidade de indução de desenho de currículos em base nacional. Na Argentina, a reforma de 1993 previu a obrigatoriedade de adoção dos “Conteúdos Básicos Comuns – CBC” para todos os níveis de ensino, sendo aprovados os CBS para o ensino médio em 1997. No Brasil, os parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio foram aprovados em 1998. Chile e Bolívia introduziram estruturas curriculares que, a despeito da definição de marcos curriculares nacionais, permitem aos estabelecimentos de ensino o redesenho dos currículos mediante planos e programas de estudos próprios. No caso do Chile, a mudança curricular envolveu um processo de consulta nacional, com a participação de docentes e de especialistas. Na Bolívia, uma estrutura curricular flexível, com uma parte comum e outra complementar, formada por objetivos e conteúdos definidos no âmbito departamental ou local, foi introduzida com a reforma de 1994.

No que tange aos conteúdos, além da organização por áreas, as reformas curriculares introduziram a abordagem de novas temáticas. Temas transversais, como meio-ambiente, democracia e direitos humanos, gênero, saúde e sexualidade, foram integrados à estrutura curricular na Argentina, na Bolívia, no Brasil e no Chile. No caso deste último (Chile), tais temas traduziram-se nos “objetivos fundamentales transversales”, presentes nos projetos educativos e planos de estudos propostos pelos estabelecimentos de ensino.

O componente intercultural, baseado na valorização de identidades étnico-culturais e lingüísticas, consistiu em uma das diretrizes de reforma na Bolívia, com duas diferentes modalidades de língua: monolíngüe (castelhano, com aprendizagem de outra língua nacional originária) e bilíngüe (língua nacional originária como primeira língua e castelhano como segunda língua). Além disso, a reforma prevê a flexibilização do calendário escolar, com vista a adequá-lo às especificidades de cada distrito (Decreto Supremo nº 23.950, de 1º de fevereiro de 1995).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Las Direcciones Distritales de Educación, recogiendo la opinión de las Juntas Escolares, de Núcleo y Distritales, fijarán el calendario escolar más apropiado para su localidad, teniendo en cuenta las características socioeconómicas y culturales del distrito y las condiciones ecológicas y climáticas locales. Una vez fijado el calendario escolar para un año determinado, la Dirección Distrital de Educación lo comunicará a la Dirección Departamental de Educación y a la Dirección General de Educación para los fines consiguientes (Art. 100 – Decreto Supremo nº 23.950 – Reglamento sobre Organización Curricular – 1º de febrero de 1995). Las Direcciones de Unidad Educativa y de Núcleo, en coordinación con las respectivas Juntas Escolares y de Núcleo, fijarán, antes del inicio del año escolar, el horario y la distribución de las 30 horas de trabajo escolar de la semana, identificarán los feriados escolares y enviarán la comunicación respectiva a la Dirección Distrital de Educación, la que a su vez informará a la Dirección Departamental de Educación respectiva y a la Dirección General de Educación para los fines consiguientes (Art. 101 – Decreto Supremo nº 23.950 – Reglamento sobre Organización Curricular – 1º de febrero de 1995).

## 1.4 Financiamento

A prevalência de sistemas mistos (público/privado) e o aporte de recursos por parte dos diferentes níveis de governo tornam complexa a tarefa de identificar e caracterizar a estrutura de financiamento do ensino médio nos países analisados.

Uma tendência geral observada no período foi a ampliação da participação do setor público no financiamento do ensino médio ao longo do processo de reforma. Segundo estudo realizado pela Cepal e pela Unesco (2004, p. 10), em toda a América Latina houve um crescimento do gasto público em educação, ainda que com diferenças importantes entre os países.

Com o processo de descentralização dos serviços educacionais, a estrutura de financiamento do ensino médio passa a refletir o compartilhamento de responsabilidades e de aportes de recursos públicos entre os diferentes níveis de governo. Na Argentina, novas diretrizes (Leis nº 26.075 e nº 26.206, de 2005) foram estabelecidas em 2005, com a determinação legal de alocação de montante não inferior a 6% do produto interno bruto do orçamento consolidado dos governos central e subnacionais para o financiamento do Sistema Educativo Nacional. Essa legislação estabeleceu, ainda, a alocação de recursos compartilhados destinados às províncias e à Cidade de Buenos Aires, por um prazo de cinco anos, de acordo com os seguintes critérios:

- a) La participación de la matrícula de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total de los niveles inicial a superior no universitario, correspondiente a todos los tipos de educación (ponderación OCHENTA POR CIENTO (80%).
- b) La incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ponderación DIEZ POR CIENTO (10%).
- c) La participación de la población no escolarizada de TRES (3) a DIECISIETE (17) años de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el total (ponderación DIEZ POR CIENTO (10%).

Na Bolívia, as fontes de financiamento da educação englobam recursos dos tesouros nacional e municipais, assim como o orçamento de investimento público (Lei nº 1.565/94), sendo que o aporte de recursos do governo central destina-se às despesas com pessoal docente e administrativo das unidades de ensino (art. 47). Dentro desse marco legal, introduzido pela reforma de 1994, a construção e a manutenção da infra-estrutura, de equipamentos e material didático dos estabelecimentos públicos passam a ser financiados com recursos dos governos locais.

No Brasil, compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além do exercício das funções supletiva e redistributiva, nos demais níveis de ensino, por meio de transferências de recursos aos Estados, ao DF e aos municípios. Para o financiamento do ensino médio não há vinculação de recursos exclusivos. A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos sendo proveniente de receitas fiscais dos três níveis de governo, inclusive sob a forma de transferências intergovernamentais. A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nesta área. Cabe menção ao fato de, desde 1983, ter-se garantido por meio de lei a destinação mínima de recursos financeiros, pelos poderes públicos, à educação em geral (13% pela União e 25% pelos Estados e municípios). Com a Constituição Federal de 1988, ampliaram-se os percentuais dos recursos públicos que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos Estados e municípios).

Quadro 5 – Financiamento

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Direitos Educacionais	Recursos do orçamento consolidado dos governos central e subnacionais.	Recursos dos tesouros nacional e municipais.	Recursos provenientes de receitas fiscais dos três níveis de governo, inclusive sob a forma de transferências intergovernamentais.	Aporte de recursos fiscais do governo central e municipal e recursos gerados pelo sistema de financiamento compartilhado mediante contribuição dos alunos; mantenedores municipais de estabelecimentos de ensino; Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).	Orçamento geral da União e dos governos subnacionais.	
Fontes dos recursos						
Regras para distribuição dos recursos	Recursos compartilhados entre províncias e cidade de Buenos Aires.			A alocação dos recursos fiscais ocorre na forma de transferência mensal de valor por aluno e de acordo com a matrícula e frequência dos alunos nas escolas subvencionadas.		
Vinculação de receitas	6% do PIB do orçamento consolidado dos governos central e subnacionais.		18% da receita da União e 25% da receita dos estados e municípios devem ser gastos com educação. Fundeb.		Vinculação de pelo menos 20% do orçamento geral dos gastos nacionais com a educação.	

Fonte: Pesquisa Inep/DCP (2007).

Uma das inovações adotadas no contexto da reforma educacional brasileira, com o objetivo de dar direcionalidade para o gasto em educação, foi a subvinculação dos recursos estabelecidos na Constituição para a área educacional. A Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (regulamentada pela Lei nº 9.424/1996), redirecionou 20% de impostos e transferências constitucionais para Estados e municípios, além de recursos de complementação da União, para o então criado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)”. A repartição dos recursos desse Fundo entre as unidades subnacionais até 2007 baseou-se na proporção de alunos matriculados no ensino fundamental. A partir de janeiro de 2007, os critérios de repartição foram redefinidos com a criação do Fundeb,<sup>7</sup> que passou a incluir a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos na base de cálculo de coeficiente de distribuição dos recursos (MPv nº 339, 2006; Lei nº 11.494/2007). O objetivo da constituição desse Fundo é dar direcionalidade ao gasto educacional realizado pelos três níveis de governo, como um mecanismo compensatório dos esforços dos governos subnacionais voltados para a expansão da oferta escolar.

Há ainda a previsão da existência de transferência do setor público para o setor privado. De acordo com dados do Censo do Ensino Superior brasileiro de 1998, 20% dos estudantes recebiam algum tipo de auxílio financeiro. Não há informações sobre o valor desses auxílios, mas eles podem ser desde pequenos abatimentos ou isenções oferecidas por instituições particulares até bolsas de iniciação científica ou do crédito educativo mantidas pelos governos federal e estaduais, e isso para todos os níveis de ensino e não exclusivamente para o ensino médio.

No âmbito do sistema escolar subvencionado, o financiamento educacional no Chile inclui o aporte de recursos fiscais dos governos central e municipais e recursos gerados pelo sistema de financiamento compartilhado mediante contribuição dos alunos. A alocação dos recursos fiscais ocorre na forma de transferência mensal de valor por aluno e de acordo com a matrícula e frequência dos alunos nas escolas subvencionadas. O valor dessa subvenção varia relativamente ao nível de ensino, tipo de escola (diurna/vespertina), região em que está localizada a escola (rural e urbana). A partir da introdução da jornada escolar completa, os estabelecimentos que adotaram o turno integral foram beneficiados com o aumento do valor da subvenção escolar. O financiamento compartilhado, mediante o pagamento de mensalidades pelos estudantes, suplementa os recursos fiscais nas escolas que adotam essa modalidade. Nesse caso, há uma redução da subvenção escolar proporcionalmente ao valor pago pelos estudantes. Os mantenedores municipais de estabelecimentos de ensino também aportam recursos para o financiamento da administração e manutenção dos estabelecimentos sob a sua responsabilidade. Além da alocação de recursos fiscais pelo Ministério da Educação, o Ministério do Interior, através de recursos do Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destina recursos para o financiamento de projetos relativos à expansão de infra-estrutura dos estabelecimentos municipais.

O Paraguai estabeleceu na Lei Geral da Educação a vinculação de pelo menos 20% do orçamento geral dos gastos nacionais com a educação. Esses recursos destinam-se à manutenção das estruturas nacionais de coordenação e regulação do setor educacional – Ministério da Educação e Cultura e o Conselho Nacional de Educación e Cultura –, manutenção e funcionamento dos estabelecimentos de ensino, subvenções a instituições privadas e expansão da infra-estrutura educacional. Além disso, a legislação prevê a aporte de recursos orçamentários dos governos subnacionais para financiamento dos serviços educacionais descentralizados.

## 1.5 Docência

Foram contemplados nesta dimensão os seguintes aspectos: 1) formação inicial mínima requerida para o exercício da docência no nível médio; 2) políticas e programas de

<sup>7</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

capacitação e de qualificação docente previstos no âmbito das reformas educacionais em curso nos países estudados; 3) incentivos vinculados ao exercício da docência no ensino médio (Quadro 6).

Segundo Siniscalco (2002), na Argentina e no Chile são exigidos cinco anos de educação superior para ser docente titulado do nível médio. No Brasil e no Uruguai tal exigência cai para quatro anos e, no Paraguai, para três anos. Na Bolívia, a legislação pertinente (Lei nº 1.561/1994 e Decreto nº 23.952/1995, relativo à carreira docente) requer formação superior para o exercício da docência no ensino médio, mas não especifica o número de anos.

**Quadro 6 – Docência**

Docência	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Formação inicial mínima requerida	Cinco anos de formação superior.	Exige formação superior; não especifica número de anos.	Quatro anos de formação superior.	Cinco anos de formação superior.	Três anos de formação superior.	Quatro anos de formação superior.
Programas de capacitação e qualificação	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.
Incentivos vinculados à docência	Sim. Bonificações, política salarial.	Sim. Bonificações, política salarial.	Sim. Bonificações, política salarial.	Sim. Bonificações, prêmios, política salarial.	Sim. Bonificações, política salarial.	Sim. Bonificações, política salarial.

Fonte: Pesquisa Inep/DCP (2007).

As reformas educacionais empreendidas nos países em tela concederam grande centralidade aos temas da capacitação e da qualificação docentes. Na Argentina, a Lei Federal de Educação de 1993 criou a rede federal de formação docente continuada e estabeleceu um sistema único de formação para todos os níveis de escolarização e um circuito permanente de requalificação profissional para todos os professores (Montoya, 2001, p. 20).

A Lei boliviana nº 1.565, de 1994, dispõe, em seu art. 37, capítulo 8, que

Sin perjuicio del régimen de antigüedad en vigencia, se dispone la reforma de los escalafones vigentes y la creación de las nuevas carreras docente y administrativa que estimulen al personal para su capacitación, desempeño y creatividad, abriéndole posibilidades de reconocimiento por esos conceptos.

Em consonância com a meta de promoção da equidade, tal lei previu, ainda o treinamento dos professores para a aplicação de novas metodologias, para o uso de novos recursos didáticos, para a educação bilíngüe e para trabalhar com o novo currículo (Contreras, Simoni, 2003).

No Brasil, o sistema educacional que organiza o ensino médio também se refere à capacitação docente, que, segundo a LDB (1996), deve obedecer aos seguintes parâmetros: a formação deve incluir prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas e o exercício profissional será apoiado por capacitação, inclusive à distância (arts. 65 e 87, III), oferecida pela União, pelos estados e pelos municípios.

A formação continuada e o aperfeiçoamento dos professores chilenos são objetivos inscritos na agenda da reforma educacional do país, que desenvolveu programas voltados exclusivamente para essas finalidades, como, por exemplo:

- 1) o *Programa de Becas en el exterior para profesores*, criado em 1996, com vista ao aperfeiçoamento de professores chilenos, de diferentes níveis de ensino, a partir da cooperação com instituições estrangeiras, com foco nas práticas e inovações educacionais. Duas modalidades de aperfeiçoamento foram utilizadas: “pasantía” (três a oito semanas) e o “diplomado”, uma especialização teórico-prática realizada em até seis meses. Entre 1996 e 2003, foram beneficiados 5.460 professores de diferentes níveis (Cox, 2006, p. 52);
- 2) o *Programa de Formación para la Apropiación Curricular con apoyo de Universidades de Chile*. Desenvolvido pelo Centro de Perfeccionamiento Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), do Ministerio de Educación de Chile, a partir de parcerias com as Universidades, esse programa consiste em ações de formação continuada, destinadas aos professores do ensino básico e médio, com o objetivo de capacitar os docentes para a implementação da reforma curricular empreendida em 1998, no caso do ensino médio.

A capacitação dos professores é prevista também no Paraguai, por meio da Lei Geral da Educação (LGE), que reza:

Artículo 132. – El Ministerio de Educación y Cultura establecerá programas permanentes de actualización, especialización y perfeccionamiento profesional de los educadores.

Ademais, o MEC paraguaio estabeleceu um Sistema Nacional de Actualización Docente (Sinad), mediante o qual se oferecia um pacote de capacitação e atualização. Tal sistema começou a operar em 1994, quando foi criada uma unidade técnica de atualização docente, encarregada de planejar, executar, supervisionar e avaliar as ações realizadas em coordenação com as unidades pedagógicas departamentais. Atualmente, o MEC mantém uma política de formação docente com dois eixos de programas. O primeiro deles, a Formação Docente Contínua em Serviço, abrange programas de profissionalização, especialização, habilitação pedagógica e capacitação dos docentes. O segundo eixo é voltado para a formação docente destinada à atuação nos diferentes níveis (inicial, educação básica nos três ciclos e educação média).

No Uruguai, a Resolução nº 9, de 1993, estabelece que os docentes tenham o direito de aperfeiçoar suas aptidões técnico-pedagógicas e de serem qualificados anualmente no seu trabalho. Para tanto, eles contarão com o apoio público, em conformidade com a legislação que regula a matéria. Já a Lei nº 16.736, de 1996, institui cursos de três anos de duração com vista à capacitação de professores do ensino básico e do nível médio.

No que se refere aos incentivos vinculados à docência, pode-se afirmar que as reformas educacionais desenvolvidas nos países estudados contemplam várias iniciativas visando a sua produção.

Na Argentina, segundo a Lei Federal de Educação (LFE), de 1993, não existe um sistema salarial docente uniforme para todo o país, verificando-se, inclusive, a coexistência de cargos com diferentes remunerações, ainda que se refiram às mesmas funções. A LFE prevê a concessão de bonificações por tempo de serviço para os docentes em atividade e de bonificações relacionadas à localização dos estabelecimentos de ensino, de acordo com a seguinte escala:

Escuelas alejadas del radio urbano 20%;  
Escuelas de ubicación desfavorable 40%;  
Escuelas de ubicación muy desfavorable 80% (art. 43 del Estatuto del Docente).

A Lei nº 25.053, de 1998, criou o Fundo Nacional de Inversión Docente, com recursos advindos de impostos sobre veículos, visando o “mejoramiento de la retribución de los

docentes, de escuelas oficiales y de gestión privada subvencionadas, de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires”.

Já a Lei nº 26.206, de 2005, establece, em seu art. 64, que:

Los/las docentes de las instituciones de educación de gestión privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los/las docentes de instituciones de gestión estatal, conforme al régimen de equiparación fijado por la legislación vigente, y deberán poseer títulos reconocidos oficialmente.

E no art. 65:

La asignación de aportes financieros por parte del Estado, destinados a los salarios docentes de los establecimientos de gestión privada reconocidos y autorizados por las autoridades jurisdiccionales competentes, estará basada en criterios objetivos de justicia social, teniendo en cuenta la función social que cumple en su zona de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo o propuesta experimental y el arancel que se establezca.

A legislação educacional boliviana estabelece (Lei nº 1.565/94) que os docentes têm direito de não serem removidos de seus cargos, ou despedidos, cumpridas as condições especificadas no art. 38.<sup>8</sup> Além disso, desde 2001, o MEC boliviano tem trabalhado com quatro esquemas de incentivo aos docentes: 1) incentivos para capacitação de professores – visam estimular a capacitação em serviço. O MEC distribui aproximadamente \$350 aos professores que tiverem sucesso nos testes; 2) incentivos para professores permanecerem na área rural – os professores recebem um bônus de \$100 para trabalharem e permanecem em áreas rurais pobres; 3) incentivos para a instrução bilíngüe – os professores que trabalham com a educação bilíngüe recebem um bônus de \$200; 4) incentivos institucionais – premiam escolas com boas práticas de gestão escolar.

No Brasil, o art. 67 da LDB prevê que os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III – piso salarial profissional;
- IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho;
- V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- VI – condições adequadas de trabalho.

Ademais, a política salarial brasileira (LDB, art. 67) prevê a garantia de plano de carreira e piso salarial profissional para os profissionais do ensino médio.

O Chile reintroduziu em 1991 (Lei nº 19.070) o Estatuto do Docente, que regula desde então a atividade de docência (jornada de trabalho, férias, etc.) no setor privado e nos estabelecimentos municipais. A definição da remuneração com base no piso e em critérios de

---

<sup>8</sup> Artículo 38, Capítulo 8. – Conforme al artículo 184 de la Constitución Política del Estado, los docentes gozan del derecho de inamovilidad si cumplen las condiciones siguientes: 1. Haber sido incorporados al Servicio Docente conforme a lo que estipula el artículo 34 de la presente Ley. 2. Haber acreditado suficiencia profesional cada cinco años, conforme a reglamento. 3. No haber incurrido en falta grave, conforme a reglamento. 4. No haber sido condenados con sentencia ejecutoriada en materia penal ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriado. Quienes incumplan cualquiera de estas condiciones serán suspendidos o exonerados del servicio, según el caso.

antiguidade e seu impacto sobre os custos trabalhistas para o setor público municipal levaram à criação de um Fundo de Recursos Complementares, que alocou recursos de forma suplementar aos subsídios per aluno. As Leis nº 19.410/95 e nº 19.398 modificaram e flexibilizaram o Estatuto Docente (transferência de professores dentro da mesma comuna, fusão de cursos, etc.) e aumentaram a remuneração mediante um sistema de bônus adicional baseado na avaliação de desempenho da escola.

Além disso, foi criado um sistema de incentivos à docência, baseado em:

- 1) Bônus de premiação para as melhores escolas, de acordo com os resultados da avaliação bienal do desempenho das escolas subsidiadas (Lei nº 19.410, de 1995 e implementada em 1996). Cada escola selecionada recebe uma compensação financeira, a *Subvención por Desempeño de Excelencia*, que é redistribuída entre os docentes. As escolas são agrupadas de acordo com características similares, formando grupos homogêneos para fins da avaliação do desempenho, pautada em seis fatores: efetividade, superação, iniciativa, melhoria das condições de trabalho e funcionamento adequado do estabelecimento, igualdade de oportunidades e Integração e participação de professores, pais e “apoderados”.
- 2) Bonificação especial para professores de escolas rurais subsidiadas (Lei nº 19.715, de 25/01/2001), bônus integral para professores com jornada de 44 horas semanais ou proporcional ao número de horas de aulas, no caso de uma jornada inferior.
- 3) Prêmios individuais de excelência pedagógica, concedidos de acordo com a avaliação iniciada em 2002, voluntária e destinada a docentes com pelo menos dois anos de exercício (Ley nº 19.715/2001 y DFL nº 1, de educación, de enero de 2002): Programa de *Acreditación para la Asignación de Excelencia Pedagógica* (Lei nº 19.715, de 25/01/2001): avaliação voluntária dos docentes de estabelecimentos municipais e particulares subsidiados, baseada em prova de conhecimento e portfólio, para reconhecimento de mérito do professor. A certificação assegura ao docente uma compensação monetária.

Ainda, o docente do setor municipal cujo desempenho foi avaliado como destacado ou competente no processo de *Evaluación del Desempeño Profesional Docente* tem direito a *Asignación Variable por Desempeño Individual* – marco legal: Lei nº 19.933, de fevereiro de 2004.

Em 2000, o Ministério da Educação e o Colégio de Professores do Chile firmaram um protocolo que teve por resultado a constituição da *Red Maestros de Maestros*. Os docentes qualificados pelo Programa de *Acreditación* podem postular a participação nessa rede que tem por objetivo “fortalecer la profesión docente, mediante el aprovechamiento de las capacidades de los profesionales previamente acreditados como docentes de excelencia, contribuyendo así al desarrollo profesional del conjunto de los docentes de aula”.

Finalmente, a Lei nº 19.933, de fevereiro de 2004, e a Lei nº 19.961, de 9 de agosto de 2004, dispõem sobre a avaliação dos docentes, especificando as conseqüências relacionadas aos desempenhos considerados insatisfatórios. O sistema de avaliação pode resultar até em afastamento das atividades docentes, como previsto no art. 10 do Reglamento sobre *Evaluación Docente* (Decreto nº 192 de Educación, de 30 de agosto de 2004), publicado no Diario Oficial de 11 de junho de 2005. Essa avaliação baseia-se em critérios previstos no *Marco para la Buena Enseñanza* (MBE), elaborado pelo Ministério da Educação a partir da discussão entre a equipe técnica do Ministério, a Associação Chilena de Municipalidades e o Colégio de Professores.

A legislação paraguaia prevê igualmente incentivos à docência no ensino médio.<sup>9</sup> Tais incentivos se referem à carreira como um todo, garantindo o acesso às vagas por concurso, prevendo a existência de um estatuto da profissão docente, a possibilidade de dois turnos de trabalho e de salários mantidos pelo orçamento votado pelo Parlamento, assim como a possibilidade da aposentadoria (25 anos de serviço, mínimo de 45 anos para homens e 40 anos para mulheres) e o direito à organização sindical. De acordo com o art. 24 do Estatuto do Docente (2001),

El Ministerio de Educación y Cultura establecerá un mecanismo de valoración entre las funciones indicadas en el artículo anterior y las clasificará por cargo, de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Las funciones docentes, técnicas y administrativas de todos los niveles o modalidades tendrán como límite máximo de jornada laboral dos turnos, una jornada completa o su equivalente en horas cátedra; y, el máximo salario que pudiera corresponder a los educadores profesionales que ejerzan la función docente por las horas de trabajo establecidas en el inciso a), en ningún caso será igual o mayor al
- b) Salario estipulado para el personal jerárquico superior que ejerza funciones técnicas o administrativas.

A legislação paraguaia estabelece ainda critérios de remuneração, através do Parlamento Nacional e de acordo com a disponibilidade de recursos prevista e fixada para cada Ministério.

No Uruguai, a Resolução nº 9, de 1993, dispõe sobre os critérios para o exercício da docência, em todos os níveis e escalões de ensino. Entre outras regulamentações, a Resolução estabelece as condições para a aquisição de efetividade; regulamenta a carga horária de trabalho permitida; estipula as regras para a alocação dos professores nos diferentes escalões, setores e áreas; determina as condições de acumulação do exercício da docência com outras funções públicas; e delimita as regras relacionadas à promoção na carreira docente. Já a Lei nº 16.736, de 1996, destinou \$ 21.075.000 (vinte e um milhões e setenta e cinco mil pesos uruguaios) para o pagamento de uma compensação de 7,5% (sete e meio por cento) sobre as retribuições sujeitas a montepio aos docentes titulados da educação secundária, técnico-profissional e de formação docente que possuam título específico para a matéria que lecionam.

## 1.6 Sistemas de avaliação

A difusão de procedimentos de avaliação do rendimento escolar dos estudantes e a institucionalização de sistemas nacionais de avaliação integram um eixo importante do processo de reforma educativa experimentada pelos países em tela (Quadro 7). Entre eles, apenas o Chile implantou um sistema de avaliação ainda nos anos 80, sendo que os demais países criaram instâncias especializadas nacionais responsáveis pela realização regular de exames dessa natureza ao longo dos anos 90. A realização de avaliações do rendimento escolar integrou, em boa medida, o próprio marco legal da reforma educacional.

Na Argentina, a Lei Federal de Educação incluiu a “avaliação” como uma das estratégias de melhoria da qualidade do ensino no âmbito da reforma:

---

<sup>9</sup> Artículo 135 da LGE: “Los educadores tienen derecho a: a) un tratamiento social y económico acorde con su función; b) ingresar al ejercicio de la profesión mediante un sistema de concursos; c) ascender en la carrera docente, atendiendo a sus méritos y su actualización profesional; d) ejercer su profesión sobre la base de la libertad de enseñanza, en el marco de las normas pedagógicas y curriculares establecidas por la autoridad competente; e) ejercer su profesión en edificios escolares que reúnan las condiciones mínimas de seguridad, salubridad e idoneidad para su función, de acuerdo a las exigencias de la calidad de vida y educación; f) recibir los beneficios de la seguridad social para sí y su familia y los de la jubilación; g) asociarse y participar en organizaciones gremiales y sindicales; y, h) los deberes contemplados en las leyes laborales y el Estatuto del Personal de la Educación”.

El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo (Lei nº 24.195, art. 48).

Com esse objetivo, em 1993 foi atribuída à Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa a responsabilidade de avaliação do desempenho dos sistema nacional de ensino (Decreto Nacional nº 506/93),<sup>10</sup> na forma de criação do Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (Sinec). Em 2001, uma nova estrutura, o Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa (Idece), que incorpora em sua direção membros do Conselho Federal de Cultura e Educação, assume a responsabilidade do Sinec (Decreto Nacional nº 165/01).

No período entre 1993 e 1995 foram realizadas avaliações-piloto e amostrais do rendimento escolar dos estudantes das últimas séries da educação básica e secundária (Tulic, 1996) – os Operativos Nacionales de Avaliação. Em 2000, a Resolução nº 131 do Conselho Federal de Cultura e Educação estabeleceu, no art. 1º, a “Evaluación de Finalización del Nivel Medio con carácter obligatorio para todos los alumnos del país en las disciplinas lengua, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales”. A partir de 2001, já sob a coordenação do Idece, a Argentina participa de distintas modalidades internacionais de avaliação, como a aplicação dos testes TIMSS-R e PIRLS, ambos realizados pela IEA, e do projeto Pisa,<sup>11</sup> da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

**Quadro 7 – Sistemas de avaliação**

Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (Sinec).	Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (Sinamed) – 1994.	Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) – 2005 Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) – 1998.	Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED).  Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce).	El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) – 1995.	

Fonte: Pesquisa Inep/DCP (2007).

Na Bolívia, a criação de um sistema para avaliar a qualidade da Educação foi prevista no art. 21 da Lei da Reforma Educativa (Lei nº 1.565/94):

Créase el Sistema Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (Sinamed), que será administrado por el Consejo Nacional de Acreditación y Medición de la Calidad Educativa (Conamed) como ente autónomo y especializado. [...] el Conamed certificará la medición de la calidad de la educación y la acreditación de los programas y las instituciones educativas públicas

<sup>10</sup> Essas instâncias resultaram da reestruturação do Ministério da Educação diante da assunção por parte deste de novas responsabilidades na coordenação do sistema nacional de ensino em reforma.

<sup>11</sup> Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS-R), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) e Programme for International Student Assessment (Pisa).

y privadas, de cualquier nivel, en un proceso permanente y de constante renovación. Para ello contará con el apoyo de los equipos técnicos que sean necesarios y aprobará los procedimientos y los parámetros de acreditación y de medición de calidad educativa, considerando aquéllos de aceptación internacional, así como los criterios de las entidades involucradas en la medición y la acreditación.

Esse sistema, que funcionou até 2002, proporcionava a construção de indicadores de rendimento escolar (satisfatório, regular e rendimento escolar em risco) em diferentes níveis de agregação, ou seja, em relação à localização da escola (rural/urbana), ao âmbito da administração pública (departamental e distrital) e por tipo de administração (pública, privada e convênio).

A trajetória de institucionalização de um sistema nacional de avaliação do rendimento escolar no Brasil teve início em 1990, com a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). O Saeb consiste em um exame de proficiência em Matemática e Língua Portuguesa, aplicado a cada dois anos a uma amostra de estudantes “do ensino regular que frequentam a 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio” de todas as unidades da Federação. A partir de 2005, o Saeb foi alterado pelo Ministério da Educação (Portaria Ministerial nº 931/05) com a diferenciação de dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que inclui estudantes do ensino médio na composição de sua amostra, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), aplicada em 2005 para os estudantes do ensino fundamental e que tem por objetivo a avaliação das escolas isoladas ou no âmbito da unidade de administração.

Nesse ínterim implementou-se a avaliação do rendimento escolar no ensino médio, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem – Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998). O planejamento e a realização do Enem, desde a sua criação, são de responsabilidade do Inep, autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O exame, realizado anualmente desde 1998, é voluntário, e a sua aplicação no País é descentralizada e destinada aos concluintes e egressos do ensino médio. O exame busca avaliar o rendimento escolar tendo por referência uma matriz de competências e habilidades gerais e relacionadas ao

[...] cognitivo correspondente ao término da escolaridade básica, associadas aos conteúdos do ensino fundamental e médio, e considera, como referências norteadoras, o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), os textos da Reforma do Ensino Médio e as Matrizes Curriculares de Referência para o Saeb (Inep, s/d).<sup>12</sup>

O Enem divulga os resultados para os candidatos, individualmente, e as médias obtidas pelos participantes nas provas de múltipla escolha e de redação com base em diferentes níveis de agregação dos dados (estado, município e escola) e de acordo com o tipo de escola frequentada (pública/privada).

Além de conferir ao estudante um parâmetro de auto-avaliação, o Enem fornece subsídios para diferentes modalidades de acesso ao ensino superior e a cursos profissionalizantes pós-médio. Uma inovação recente foi a vinculação entre a participação no Enem e o acesso ao programa de bolsas de estudo para o ensino superior (ProUni – Universidade para Todos),<sup>13</sup>

<sup>12</sup> “Competências são as modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer. As habilidades decorrem das competências adquiridas e referem-se ao plano imediato do ‘saber fazer’. Por meio das ações e operações, as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se, possibilitando nova reorganização das competências” (Inep, s/d.)

<sup>13</sup> O ProUni foi criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

implantado pelo governo federal a partir de 2005. Esse programa de concessão de bolsas de estudo integral e parcial destina-se aos estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação e sequenciais em instituições privadas de educação superior.

Entre os países analisados, o Chile conta com a mais longa tradição de avaliação do rendimento escolar dos estudantes. O Sistema de Medición de Calidad de la Educación (Simce), criado ainda nos anos 80, está vinculado à Unidad de Currículum y Evaluación do Ministério da Educação do Chile. O exame é realizado anualmente, mas alterna-se o grupo de estudantes avaliados em cada ano (4ª e 8ª série da educação básica e 2ª série do ensino médio). A avaliação abrange as seguintes áreas: leitura, escrita, matemática, estudo e compreensão da sociedade e estudo e compreensão da natureza, sendo que no caso do ensino médio o exame concentra-se em duas áreas de competências – castelhano e comunicação e matemática.

Os resultados, por determinação constitucional, são públicos e divulgados por tipo de estabelecimento (municipal, subvencionado ou privado) e em relação a diferentes áreas geográficas (nacional, regional, provincial e municipal). Com esse objetivo são elaborados informes de resultados para professores e administradores dos estabelecimentos de ensino, para pais e responsáveis e o informe nacional.

O Paraguai também previu na Lei nº 1.264 (Ley General de Educación) a existência de sistemas de avaliação, desde 1995. Há um sistema de avaliação de rendimento escolar, o Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (Snepe), que desde a sua criação (em 1995) realiza a aferição do rendimento acadêmico dos distintos níveis da educação escolar básica (EEB) e da média.

Além disso, foi implementado no Paraguai um projeto intitulado Mecos (Secondary Education Quality Improvement Project), desenhado e implementado com a proposta de funcionar como uma moldura para as estratégias de políticas educacionais de longo prazo identificando algumas temáticas como referenciais e um planejamento baseado em informações gerenciais da educação pautadas: I) na compilação nacional de estatísticas educacionais através da coleta dos níveis central, estadual e local, com a criação de unidades estaduais de estatísticas educacionais (UDEs); II) a vertebração de uma estrutura permanente de pesquisa educacional e de estudos de políticas educacionais sistematizadas; e III) o estabelecimento de um sistema nacional de avaliação do processo educativo e dos alunos (Snepe).

## 2 INDICADORES ESTATÍSTICOS SOBRE A EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA ALTA

Nesta parte do estudo serão apresentados indicadores específicos sobre a Educação Secundária Alta nos sistemas de ensino dos países da região do Mercosul, disponíveis na Vitrine Estatística do Mercosul Educacional. Complementarmente, foram obtidos alguns indicadores do projeto *World Education Indicators* (WEI), da Unesco, e em outras fontes alternativas.

No âmbito do Mercosul Educacional, essas estatísticas são organizadas pelo Sistema de Informação e Comunicação (SIC), que tem o objetivo de produzir um conjunto de indicadores próprios para a comparação entre os países e a formulação, monitoramento e avaliação das políticas educativas para a região. Para garantir a comparação entre os sistemas nacionais, cabe ao SIC a seleção de um número limitado de indicadores viáveis, que são definidos de forma precisa, e a identificação das informações disponíveis para o cálculo, por parte de cada país, dos indicadores básicos padronizados (Inep, 2005).

As estatísticas educacionais divulgadas pela Unesco através do projeto WEI têm a participação de cinco dos seis países da região (a única exceção é a Bolívia). As informações para a publicação dos indicadores pelo WEI são também produzidas por cada país com um formato padronizado. Os outros indicadores educacionais apresentados neste documento, produzidos no âmbito de estudos específicos, foram obtidos a partir de fontes oficiais dos países citados.

Os dados apresentados nesta seção cobrem todo o período disponível na *Vitrine Estatística* (de 1998 a 2004), embora a análise das políticas educacionais tenham se estendido um pouco mais, até o ano de 2005. Os indicadores são apresentados em séries temporais, o que permite analisar as mudanças nos sistemas de ensino dos países na transição de duas décadas. Além disso, as séries temporais são interessantes para se avaliar o impacto progressivo das reformas educacionais nos países, que têm cada um seu próprio *timing*. As informações obtidas junto ao WEI apresentam os indicadores de dois anos: um ano em meados dos anos 90 (1995 ou 1996) e um ano da década seguinte (2002 ou 2003). Nesse caso, apesar de não ser possível construir uma série temporal, a existência de dois pontos pode revelar tendências sobre as mudanças nos sistemas de ensino entre duas décadas e o impacto das reformas. Os dados obtidos a partir de outras fontes são pontuais para um ano desta década – por exemplo, alguns indicadores mais específicos sobre equidade educacional e tendências na formação de nível secundário profissionalizante, que nem sempre estão disponíveis para todos os países. Optou-se por incluí-los porque não foram encontradas outras fontes de dados secundários comparativos sobre esses temas específicos.

Antes de apresentar os indicadores selecionados, é importante ressaltar ainda algumas dificuldades no uso dos indicadores publicados na *Vitrine Estatística*. Em primeiro lugar, registre-se que, apesar do SIC estabelecer que os indicadores sejam construídos de forma padronizada para viabilizar a comparação entre os países (Inep, 2005, p. 77), algumas vezes os dados publicados não atendem a esse requisito. Por exemplo, os valores sobre gastos educacionais nos países nem sempre foram convertidos para o dólar americano (moeda normalmente utilizada como referência). Assim, a apresentação de dados, numa mesma tabela, para alguns países em dólar e para outros em moeda local (por exemplo, o uso do peso boliviano, nos anos de 2002 e 2003 e o peso uruguaio, em 2003) não é viável, mesmo que uma nota esclareça ao leitor essas diferenças; nesse caso, optou-se por suprimir os dados. Outro problema é quanto às flutuações nos indicadores, sem a apresentação de nenhuma nota técnica que possa iluminar a razão disso, por exemplo, devido a uma possível mudança na forma de coleta de dados. Assim, quando os dados são dispostos em séries temporais, as evidências estatísticas se tornam inconsistentes. Por exemplo, no indicador “número de alunos por professor” (Indicador 12 da *Vitrine Estatística*, reunidos aqui na Tabela 4), apesar das notas técnicas esclarecerem diferenças na forma de coleta de dados de alguns países ou ausência de informações para alguns anos (com o uso de dados de um ano anterior), isso não ajuda a explicar as flutuações observadas. Um outro exemplo é o indicador “percentual de matrículas da população de 17 anos no nível da Educação Secundária Alta” (Indicador 15 da *Vitrine Estatística*, reunidos aqui na Tabela 8), que, além do problema das flutuações sem explicações em nota técnica, têm base de cálculo tão variada entre os países e entre os anos que o critério mínimo de padronização fica bastante prejudicado. Por esta razão, optou-se por incluir nas próximas seções deste capítulo as notas técnicas substantivas disponíveis na *Vitrine Estatística*, para compartilhar com o leitor as dificuldades na análise dos dados publicados.

## 2.1 Condições gerais de oferta

As condições gerais de oferta englobam indicadores que descrevem as características dos sistemas educacionais oferecidos em cada um dos países, incluindo itens como: o número de matrículas no nível; o número de escolas que oferecem o nível de ensino; o número de professores; a formação dos professores; a carga horária diária; e o número de dias letivos por ano. Estes indicadores podem ser relacionados com as características da população, a fim de se produzir taxas para avaliação do sucesso das políticas educacionais.

A Tabela 1 apresenta a evolução das matrículas na educação secundária alta nos seis países. Esses números podem ser interpretados como evidência sobre a demanda/oferta de vagas no setor.

Tabela 1 – Matrículas na educação secundária alta – Cine 3\*

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	2.539.749	2.607.364	2.736.947	1.387.801	1.450.006	1.425.731	1.398.969
Bolívia	321.381	341.235	369.729	487.344	534.587	566.770	--
Brasil	7.621.046	7.769.199	8.192.948	8.398.008	8.710.584	9.072.942	9.169.357
Chile	774.034	803.832	--	822.946	896.470	947.057	989.039
Paraguai**	--	--	--	164.884	182.906	198.801	221.689
Uruguai**	--	--	--	141.781	150.854	159.489	158.466

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicadores Gerais.

\* O Cine 3 corresponde ao segundo ciclo do ensino secundário. **Argentina**: médio/polimodal. **Bolívia**: secundário. **Brasil**: médio (inclui cursos profissionalizantes). **Chile**: médio. **Paraguai**: médio (humanístico e técnico). **Uruguai**: médio (inclui educação geral e técnica); de 2001 a 2004 – as unidades educativas de Nível 2 incluem as de Nível 3.

\*\* Até o ano 2000 não era considerado o padrão Cine ao se contabilizar matrículas.

Na Argentina, notam-se dois períodos distintos nas tendências de matrículas: um referente aos anos de 1998 a 2000, com crescimento contínuo no número de matrículas, e o outro a partir de 2001, com expressiva redução, estabilizando-se até o final da série. As informações ainda não são suficientes para estabelecer relações de causalidade entre essas mudanças e as reformas educacionais implementadas nos sistemas do Mercosul. Porém, as reformas podem ter influenciado os números, posto que, antes das mudanças na legislação educacional, o chamado ensino médio incluía alunos com idade entre 13 e 17 anos.<sup>14</sup> Após as reformas, houve alterações na forma de organização do ensino, com a incorporação dos primeiros anos da educação secundária como ciclos finais da educação básica obrigatória. Portanto, a redução no número de matrículas naquele país não significa a saturação no atendimento de jovens nessa faixa etária, conforme os indicadores de atendimento que serão apresentados em outra seção.

Nos demais países, as tendências foram, ao contrário, de expansão das matrículas no período. Destacam-se: a Bolívia, com um aumento de 76,4% nas matrículas de 2003 em relação a 1998, o que reflete o aumento nos investimentos na educação secundária alta, conforme será apresentado em outra seção; o Paraguai, com um incremento de 34,5% das matrículas entre 2001 e 2004; e o Chile, onde as matrículas no secundário alto cresceram 27,8% entre 1998 e 2004, talvez já refletindo a implantação progressiva da obrigatoriedade e gratuidade do ensino secundário a partir de 2003, o que ainda não ocorreu nos demais países. No Brasil, a forte expansão da educação básica nos anos 90 (praticamente universalizada no início dos anos 2000) e o Plano Nacional da Educação, de 2001, que garantiu o acesso a todos aqueles que concluíam o ensino fundamental em idade regular, podem ter contribuído para a expansão de matrículas em 20,3% entre 1998-2004.

A Tabela 2 sintetiza os dados sobre a oferta de estabelecimentos de ensino que oferecem o secundário alto. Esses números complementam as evidências sobre demanda/oferta de vagas nesse nível de ensino. As tendências desse indicador não são tão claras sobre as condições de oferta nos países, devido a grandes flutuações anuais, o que sugere rearranjos entre os prédios escolares, que, freqüentemente, podem atender a vários níveis de ensino e às mudanças na organização do ensino nos países que promoveram reformas afetando a educação secundária alta. A maior expansão no número de estabelecimentos escolares ocorreu na Bolívia, onde, considerando o número inicial (1998) e final (2003), houve um aumento de 70,8% na oferta de estabelecimentos que atendem o nível secundário alto, compatível com o aumento no número de matrículas e nos investimentos no setor.

<sup>14</sup> Em documento produzido pelo Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina (*El Desarrollo de la Educación – Informe Nacional de Argentina, 2004*), há uma série histórica das matrículas no ensino polimodal/médio (secundário alto) que não considera os alunos matriculados nas séries 6ª e 7ª (alunos com 13 e 14 anos). Nesta, observa-se que houve, de fato, um crescimento no número de matrículas entre 1996 a 2001 (aumento de 29,1%).

Tabela 2 – Estabelecimentos de ensino para a educação secundária alta – Cine 3\*

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	6.373	6.504	6.537	6.607	4.875	5.806	5.925
Bolívia	1.759	1.942	2.034	1.741	2.921	3.004	--
Brasil	17.602	18.603	19.456	20.220	23.646	23.118	22.918
Chile	3.168	3.312	--	3.122	3.526	3.915	4.096
Paraguai**	--	--	--	1.597	1.999	2.189	2.149
Uruguai	527	544	506	--	--	--	--

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicadores Globais e Censo Escolar para o Brasil (2001).

\* O Cine 3 corresponde ao Segundo Ciclo do Ensino Secundário. **Argentina**: Médio/Polimodal. **Bolívia**: Secundário. **Brasil**: Médio (Inclui cursos profissionalizantes). **Chile**: Médio. **Paraguai**: Médio (humanístico e técnico). **Uruguai**: Médio (Inclui educação geral e técnica). As unidades educativas de Nível 2 incluem as de Nível 3 (2001-2004).

\*\*Até o ano 2000 não era considerado o padrão Cine ao contabilizar estabelecimentos de ensino.

O número de alunos por turma, apresentado na Tabela 3, é calculado pela relação entre a matrícula inicial no nível secundário alto e o total de turmas informadas nos anos de referência. Embora haja muitas variações ao longo da série nos países, destacam-se as médias muito altas do Brasil (variam entre um mínimo de 36 alunos por turma e o máximo de 40) e do Chile, onde as turmas têm cerca 35 alunos. No Paraguai registra-se sempre a menor relação de alunos por turma.

Tabela 3 – Média de alunos por turma na educação secundária alta\*

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	23	27	29	28	28	28	27
Bolívia	34	32	33	33	34	33	--
Brasil	38	39	38	36	40	37	37
Chile	35	35	--	35	36	33	36
Paraguai	26	26	25	25	25	28	24
Uruguai	28	28	29	30	30	31	27

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 6.

\* Não inclui educação especial e de adultos. **Argentina**: de 1999 a 2004 – inclui alunos em seções de recuperação. **Bolívia**: 1998 – não inclui educação técnica; de 1999 a 2001 – não inclui educação alternativa. **Paraguai**: inclui educação técnica. **Uruguai**: 1998 e 1999 – secundário público e privado; 1999, 2000, 2002, 2003 e 2004 – não inclui educação técnica; 2001 – não inclui educação especial ou de adultos.

A Tabela 4 mostra a média do número de alunos por professor. Este indicador informa o nível de atendimento de recursos humanos para o nível da educação secundária alta. Além disso, ele complementa e refina o indicador sobre o número de alunos por turma e pode ser utilizado para comparar os padrões empíricos em relação às normas e regulamentos do setor em cada país. Observa-se que há muitas diferenças entre os países e, em alguns casos, grandes flutuações de ano para ano.

Tabela 4 – Alunos por professor na educação secundária alta\*  
Cálculo baseado em docentes em tempo integral

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	12	9	9 <sup>b</sup>	9	9 <sup>c</sup>	18	9
Bolívia	21	20	23(21)	26	34	28	--
Brasil	39	19	23(21)	18	37	37	37
Chile	27	27 <sup>a</sup>	--	28	32	32	32
Paraguai	--	31	22	18	15	13	13
Uruguai	25	25 <sup>a</sup>	21	21	25	27	28

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 12.

\* **Argentina**: em 2004 – dados de 2001. **Bolívia**: 1998 – não inclui instituições privadas; 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003 – não inclui educação alternativa. **Paraguai**: de 1998 a 2003 – secundário alto inclui secundário baixo. **Uruguai**: 1998 e 1999 – inclui somente as instituições estatais. <sup>a</sup> Dados referentes a 1998. <sup>b</sup> Dados referentes a 1999. <sup>c</sup> Dado referente a 2001.

O Brasil também se destaca por possuir a maior relação aluno/docente; embora tenha havido uma queda nos números registrados para o período 1999/2001, a relação se manteve quase sempre próximo de 40 alunos por professor. Nos demais países o número é bem inferior, com destaque para Argentina, com números que variam entre 9 a 18 alunos por professor. O Paraguai também apresenta uma proporção reduzida, porém coerente com o menor tamanho das turmas neste país, conforme a tabela anterior.

A Tabela 5 mostra como o tempo escolar é organizado em termos da carga horária mínima no Ensino Secundário Alto, nos anos de 1995/1996 e 2002/2003, para as escolas públicas.

**Tabela 5 – Organização do tempo de ensino nas instituições públicas  
Carga horária no secundário alto**

País	Ano	Horas de Aula por Ano	Semanas de Aula por Ano
Argentina	2002	900	38
	1996	875	37
Brasil	2002	800	40
	1995	800	40
Chile	2003	864	40
	1995	864	40
Paraguai	2002	915	38
	1995	895	37
Uruguai	2002	427	36
	1996	712	37

Fonte: *Education Trends in Perspective 2005 – Analysis of the World Education Indicators*, Capítulo 2, Tab. 2.11 – Publicação WEI.

Brasil e Chile estabelecem, anualmente, o mínimo de 40 semanas de aula, porém a carga horária anual do Chile é bem maior que a do Brasil. Nesses dois países, segundo os dados apresentados no WEI, o padrão de organização do tempo de ensino se manteve o mesmo nos dois períodos destacados.<sup>15</sup> Por outro lado, Argentina e Paraguai aumentaram a carga horária; ambos estipulam 38 semanas mínimas de aulas e se destacam por exigirem o maior número de horas/aula anuais. No Uruguai, os dados do WEI mostram que houve piora nesse indicador. Em 2002 verificou-se redução de uma semana de aula em comparação com o padrão de 1995, embora compatível com a legislação que estabelece este número mínimo de semana de aulas. Mas a grande redução no número de horas de aulas por ano é bem maior do que o esperado, sugerindo problemas na medida desse indicador.<sup>16</sup>

As condições gerais de oferta na educação secundária poderiam ser refinadas com informações sobre a formação docente (capacitação para o nível ou disciplina ministrada), devido ao impacto disso nos resultados escolares; no entanto, os dados comparáveis mais recentes encontrados para apenas três países (Argentina, Brasil e Chile), disponíveis no relatório da Unesco *Teachers for Tomorrow's Schools*, lançado em 2001, são referentes ao ano de 1998.

## 2.2 Acesso, cobertura e participação

Os indicadores sobre acesso, cobertura e participação descrevem a eficiência dos sistemas educacionais nacionais na medida em que as condições de oferta, especialmente o

<sup>15</sup> No entanto, segundo dados do Ministério da Educação do Chile, após a Reforma Educacional de 1996 o número de horas de aula por ano passou para 1638 e não 864, como mostram os dados do WEI.

<sup>16</sup> Considerando o padrão de horas/aula anuais de 1995, uma redução de uma semana levaria a carga horária anual para 693 horas. O número apresentado no WEI (427) sugere uma carga horária diária de 2,4 horas, que não faz muito sentido.

indicador de matrículas na educação secundária alta, são contrastadas com capacidade dos sistemas de atender a população de uma forma geral ou de faixas etárias específicas. A taxa de escolarização, a taxa de matrícula bruta e líquida e a participação do setor público no setor educacional são os indicadores destacados para esta seção.

A taxa de escolarização (também chamada taxa de atendimento) mostra o acesso ao sistema educacional, através da população em idade escolar que frequenta a escola, independentemente de nível/modalidade de ensino, podendo ser calculada para várias faixas etárias. Normalmente a taxa de escolarização é produzida para as faixas de 0 a 6, de 7 a 14, de 15 a 17 e de 18 a 24 anos. Embora este indicador não permita inferir sobre a correspondência entre a faixa etária e os níveis de ensino (que é descrita pelas taxas de matrículas por nível), a apreciação dessa taxa na faixa etária típica da educação secundária alta (15 a 17 anos) constitui uma evidência sobre o acesso da população-alvo à educação formal e serve como referência para a análise das outras taxas.

A Tabela 6 mostra a série histórica das taxas de escolarização na faixa etária de 15-17 anos nos países do Mercosul.<sup>17</sup> Em geral, observa-se um crescimento bem acentuado no atendimento a esse grupo de alunos entre os anos de 1998 e 2002, na Argentina, na Bolívia, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai. No entanto, nos anos seguintes, para os países com registro, verificou-se uma tendência de redução no acesso de alunos dessa faixa etária. O Chile, o único país onde a tendência de crescimento se estendeu por todo o período, é o país que, em 2004, apresentou a maior taxa de escolarização, refletindo a implantação do ensino secundário alto obrigatório a partir desse ano.

Tabela 6 – Taxa de escolarização por idade (15-17 anos)\*

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	71,6	74,3	76,9	82,8	82,0	81,9	79,8
Bolívia	61,6	65,9	68,6	57,7	70,8	--	--
Brasil	80,4	84,5	83,0	83,0	98,2	81,2	80,6
Chile	84,4	84,3	--	84,8	87,3	87,8	89,2
Paraguai	50,5	59,0	62,2	59,4	66,9	62,3	64,7
Uruguai	65,9	71,6	75,9	79,1	84,5	77,0	76,3

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 2; e Ministério de Educación e Cultura do Paraguai (para 2001 e 2003).

\* **Argentina**: 1998 – inclui alunos em educação especial e de adultos. **Bolívia**: 1998 – não inclui educação alternativa (especial e de adultos) e técnica. **Brasil**: 1998 e 1999 – não estão incluídos os alunos matriculados na educação especial. **Chile**: 1998 e 2000 – inclui alunos de educação de jovens, especial e de adultos. **Paraguai**: 1998, 1999 e 2000 – não inclui educação de adultos e especial; 2003 e 2004 – inclui educação de adultos e especial. **Uruguai**: 1998 – não inclui alunos em educação especial e de adultos; a partir dos dados de 1999 – inclui alunos em educação especial e de adultos.

A taxa de escolarização bruta<sup>18</sup> é um indicador que permite comparar o total de matrículas do nível de ensino secundário alto, independentemente da idade do matriculado, com a população na faixa etária adequada para esse nível de ensino. Geralmente essa taxa é utilizada para avaliar o grau de participação nos diferentes níveis de ensino, porque mostra a capacidade do sistema educacional de absorver matrículas de um grupo etário específico, independentemente de os alunos estarem ou não na faixa etária esperada para o nível. A taxa bruta pode apresentar valores superiores

<sup>17</sup> Nos relatórios estatísticos da Vitrine Estatística de 1998 a 2000, 2003 e 2004, o Indicador 2 é apresentado como “taxa líquida de escolarização da população” para as faixas etárias de 7-11, 12-14, 7-14, 15-17 e 18-24 anos. A fórmula de cálculo desse indicador, publicada no documento *Estudo Analítico-Descritivo Comparativo do Setor Educacional do Mercosul: 1996-2000* (Inep, 2005), inclui a população total da faixa etária no denominador e os alunos matriculados do mesmo grupo etário no numerador. A correspondência com o nível educacional inicial primário, secundário ou superior é apenas teórica, já que esses alunos podem estar matriculados em níveis de ensino diferentes do adequado para a idade. Nos anos de 2001 e 2002, o Indicador 2 foi denominado de “taxa de escolarização”. Não há explicação para a mudança no nome do Indicador nesses anos, mas dessa denominação da taxa corresponde à definição apresentada neste documento.

<sup>18</sup> Método de cálculo da Taxa Bruta: divide-se o número de alunos matriculados em um determinado nível educacional (independentemente da idade) pela população com idade oficialmente correspondente ao nível educacional (Secundário Alto, neste caso), e o resultado é multiplicado por 100. (Fonte: *Education indicators: technical guidelines*. Unesco – Institute for Statistics, disponível em [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

a 100%, porque a sua fórmula de cálculo inclui alunos fora da faixa etária ideal para o nível, adiantados ou atrasados devido a problemas no fluxo escolar (repetência ou abandono com posterior reingresso). Portanto, uma taxa de escolarização bruta próxima a 100%, embora seja um indicador de elevado grau de atendimento dos alunos na faixa etária no nível escolar correspondente, necessita de informações complementares para se avaliar a extensão dos fatores intervenientes.

A taxa de escolarização líquida<sup>19</sup> é um indicador que identifica o percentual da população em determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária. O seu valor máximo é 100%. Um percentual alto indica que há um grau elevado de participação da população da faixa etária adequada no nível de ensino considerado. A comparação entre as taxas de escolarização bruta e líquida ilumina a incidência de matrículas fora da faixa etária para o nível. No entanto, como alguns alunos podem estar matriculados em um outro nível de ensino, um percentual abaixo de 100% não pode ser considerado como indicativo de crianças e jovens fora da escola.

A construção de taxas de escolarização bruta e líquida para a educação secundária em perspectiva comparada no Mercosul esbarra em certa dificuldade, devido às diferenças nas faixas etárias correspondentes entre os países. Nessas situações, um indicador complementar e mais preciso poderia ser a taxa de escolarização da população com uma idade específica em uma série dentro do nível escolar típico para essa idade. A interpretação é bastante semelhante à taxa de escolarização líquida.

A Tabela 7 mostra as taxas de escolarização bruta e líquida nos países do Mercosul para anos específicos de 2000 a 2003. Como dito acima, há limites nessa comparação, porque há, entre os países, formas deferentes de organização etária nos níveis de ensino. Apesar disso, as tendências são reveladoras sobre a exclusão de muitos adolescentes e jovens em idade escolar nos sistemas educacionais.

Tabela 7 – Taxas de escolarização bruta e líquida na educação secundária alta\*

País/Ano	Taxa bruta	Taxa líquida
Argentina (2003)	104,4	80,3
Bolívia (2002)	74,4	49,9
Brasil (2001)	55,1	35,1
Chile (2000)	93,6	64,6
Paraguai (2000)	62,1	38,0
Uruguai (2002)	102,1	75,5

Fonte: Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPÉ/Unesco), Buenos Aires, 2004.

\* Bases de dados utilizadas pelo IIPÉ/Unesco: **Argentina** (urbano) – EPH do Inde, 2003.

**Bolívia** – ECH do INE, 2002. **Brasil** – Pnad/IBGE, 2001. **Chile** – Casen/Mideplan, 2000.

**Paraguai** – EIDH/DGEEC, 2000. **Uruguai** (urbano) – ECH/INE, 2002.

As taxas brutas mostram que Argentina, Uruguai e Chile têm melhor cobertura quanto ao acesso à educação secundária. Todavia, as taxas líquidas esclarecem que uma parte dos alunos incluídos na taxa bruta é constituída por alunos fora da faixa etária. Portanto, há ainda uma parcela de jovens em idade escolar excluída do sistema de ensino. As taxas líquidas também revelam que a situação regional é mais crítica no Brasil, com menos da metade dos jovens com idade entre 15 a 17 anos freqüentando a Educação secundária alta, seguido pelo Paraguai e Bolívia. Os indicadores de eficiência escolar, que serão apresentados a seguir, ajudam, em parte, a explicar os baixos índices de cobertura.

<sup>19</sup> Método de cálculo da Taxa Líquida: divide-se o número de alunos matriculados que estão na faixa etária correspondente para um dado nível de educacional (secundário, neste caso) pela população com a mesma faixa etária, e o resultado é multiplicado por 100. (Fonte: *Education indicators: technical guidelines*. Unesco – Institute for Statistics, disponível em [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)).

Embora a análise pontual das taxas líquidas de escolarização mostre que há ainda muitos jovens em idade escolar fora da escola, a análise longitudinal para o período de 1998 a 2004 revela que esse cenário tem melhorado ao longo dos anos – isto é o que se pode apreciar na Tabela 8, que apresenta o percentual de matrículas da população com 17 anos na educação secundária alta. Este é o resultado mais comparável sobre o atendimento de jovens nos sistemas de ensino dos países do Mercosul, porque considera a última idade desse nível de ensino, comum a todos os países. É notável o crescimento dos percentuais de inclusão de jovens com 17 anos no período. A única exceção na tendência geral é o Brasil, que apresenta as taxas mais baixas, sugerindo uma forte incidência de problemas de fluxo escolar ou de saída precoce da escola. Porém, esses percentuais necessitam de uma avaliação crítica, em razão das grandes flutuações registradas na tabela para o Brasil, que são muito atípicas em comparação com os outros países.

Tabela 8 – Percentual de matrículas da população de 17 anos na educação secundária alta\*

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	42,7	52,9	56,3	61,5	59,8	61,7	61,1
Bolívia	29,5	30,7	31,9	59,8	63,9	--	--
Brasil	34,9	39,9	40,2	--	12,3	--	4,1
Chile	75,3	78,2	--	75,5	77,7	78,4	79,2
Paraguai	32,1	35,2	33,6	39,9	44,5	42,0	44,2
Uruguai	48,0	49,8	49,4	51,8	58,4	52,8	52,9

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 15.

\* **Argentina**: inclui educação especial e de adultos. **Bolívia**: não inclui educação especial e de adultos. **Brasil**: 1998 e 1999 – não estão incluídos os alunos matriculados na educação especial; 2004 – a população que “não declarou” sua escolaridade foi somada aos “não escolarizados”. **Chile**: 1998, 1999 e 2001 – inclui educação especial e de adultos. **Paraguai**: não inclui educação especial e de adultos; em 2001, secundário inclui educação técnica e regime especial de ensino médio. **Uruguai**: de 1998 a 2000 – inclui educação especial e de adultos.

A participação da rede pública na educação secundária alta é muito importante na região. Os dados da Tabela 9 mostram que em quase todos os países a maioria absoluta dos alunos está matriculada na rede pública, com destaque para o Brasil e Uruguai, onde o percentual, praticamente constante durante o período de 2002-2004, se aproxima de 90%. O Chile é a exceção é, que se destaca pela reduzida participação da rede pública na educação. Neste país, a maior rede de ensino é a constituída por escolas privadas subvencionadas pelo governo.<sup>20</sup>

Tabela 9 – Percentual de alunos matriculados no setor público na educação secundária alta\*

País	2002	2003	2004
Argentina	71,1	71,2	70,8
Bolívia	83,0	83,7	--
Brasil	87,1	87,6	87,9
Chile	50,2	48,8	48,3
Paraguai	77,3	70,6	72,5
Uruguai	89,5	89,9	89,9

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 21.

\* **Argentina** e **Chile**: setor estatal inclui matrícula de estabelecimentos municipais; 2003 e 2004 – setor privado inclui matrícula de estabelecimentos particulares subvencionados, particular pago e corporações de administração delegada. **Brasil**: 2002 – não incluídas creches, supletivos, educação especial e profissional. **Paraguai**: 2002, 2003 e 2004 – privado inclui privado subvencionado.

<sup>20</sup> Em 2003, 43,2% das escolas de educação secundária do Chile pertenciam à categoria de “privadas, dependente do governo”. Entre os países do Mercosul, este tipo de instituição existe também na Argentina e no Paraguai. Em 2003, 23,4% das escolas argentinas de educação secundária e 10,3% no Paraguai eram privadas, dependentes do governo (Fonte: *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators*, Capítulo 1, Tab. 1.13 – Publicação WEI).

### 2.3 Eficiência e rendimento escolar

A seguir serão apresentadas informações sobre alguns dos principais indicadores utilizados para avaliar a eficiência interna dos sistemas educacionais. Por eficiência interna entende-se a capacidade de um sistema educacional conseguir resultados educacionais com qualidade e nos tempos pré-fixados para isso de acordo com a estrutura de níveis e ciclos em cada país. A hipótese subjacente à leitura desses indicadores de eficiência dos sistemas é que quanto mais alunos sejam promovidos (aprovados), menos repitam ou abandonem, mais completariam o estudo nos prazos previstos. Por isso, a “não-aprovação” indica o princípio do fracasso escolar, porque ela pode derivar, no melhor dos casos, em repetência, quando não em abandono do sistema.

A taxa de aprovação informa a proporção de alunos com matrícula total na educação secundária alta que no ano de referência foram aprovados. Assim, quanto maior a taxa, melhor o resultado. Os dados para os seis países do Mercosul são apresentados da Tabela 10. Observa-se que a taxa de aprovação não apresentou grandes mudanças ao longo do período; em todos os países, ela foi maior que 70% para todos os anos.

Tabela 10 – Taxa de aprovação na educação secundária alta\*

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	79,2	78,7	73,2	79,6	75,9	77,4	72,3
Bolívia	80,8	82,4	83,2	83,3	81,6	84,2	-
Brasil	78,6	78,6	76,5	76,3	75,9	75,2	73,3
Chile	87,1	89,6	-	90,1	88,8	88,5	87,7
Paraguai	92,1	85,5	88,0	79,9	93,7	89,1	89,2
Uruguai	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 3.

\* Não inclui educação especial e de adultos. **Argentina**: de 1998 a 2000 – dados expandidos a 100% do universo mediante metodologias de imputação multivariadas; 2003 – inclui alunos em turmas de recuperação. **Bolívia**: de 1999 a 2001 – não inclui educação alternativa. **Paraguai**: inclui educação técnica. **Uruguai**: não dispõe da informação necessária para o cálculo deste indicador no secundário alto.

A capacidade dos sistemas de reter e acompanhar os alunos no decorrer de toda a trajetória escolar é um dos principais desafios dos sistemas educacionais. Neste sentido, o abandono escolar medido pela taxa de abandono interanual é também um indicador muito significativo para avaliar a eficiência interna de um sistema educacional.

Em relação à taxa de abandono (Tabela 11), verifica-se que houve, durante o período analisado – de 1998 a 2004, significativas mudanças, visto que, para cada país em particular, as taxas apresentaram crescimento e queda em alguns momentos. Bolívia e Brasil são os dois países da região que apresentam maior proporção de alunos que abandonam seus estudos na educação secundária alta, sendo que, no Brasil, a taxa de abandono passa, com exceção de 2002, dos 10%. Chile e Paraguai têm as menores taxas ao final do período considerado.

Pela análise da Tabela 12, verifica-se que, em relação à taxa de reprovação, a repetência na educação secundária alta é um problema que ganha importância especial na Argentina, onde as taxas ao longo do período analisado ficaram acima dos 10%. Os dados para o Paraguai mostram uma grande flutuação.

Uma consequência imediata da repetência se reflete na defasagem idade-série. Este indicador representa o nível de atraso etário escolar dos alunos na educação secundária alta. Outras possíveis causas desta situação são a entrada tardia no sistema, o abandono e o reingresso tardio.

Tabela 11 – Taxa de abandono na educação secundária alta\*

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	5,9	6,4	10,5	5,11	9,3	5,6	7,9
Bolívia	10,5	9,0	8,8	8,8	9,2	8,1	-
Brasil	15,2	14,0	16,3	15,7	9,4	14,7	16,0
Chile	4,9	4,3	-	3,3	4,9	4,3	4,4
Paraguai	5,0	4,1	4,4	8,0	5,7	5,7	6,2
Uruguai	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 5.

\* Não inclui educação especial e de adultos. **Argentina**: de 1998 a 2000 – dados expandidos a 100% do universo mediante metodologias de imputação multivariadas; 2003 – inclui alunos em turmas de recuperação. **Bolívia**: de 1999 a 2001 – não inclui educação alternativa. **Paraguai**: inclui educação técnica. **Uruguai**: não dispõe da informação necessária para o cálculo deste indicador no Secundário Alto.

Tabela 12 – Taxa de reprovação na educação secundária alta\*

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	14,9	14,9	16,3	15,3	14,9	17	19,7
Bolívia	8,7	8,6	8,0	7,6	9,2	7,7	--
Brasil	6,3	7,4	7,2	8,0	8,9	10,1	10,7
Chile	7,9	6,1	--	6,6	6,4	7,3	7,9
Paraguai	2,9	10,4	7,6	12,1	0,6	5,2	4,6
Uruguai	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 4.

\* Não inclui educação especial e de adultos. **Argentina**: de 1998 a 2000 – dados expandidos a 100% do universo mediante metodologias de imputação multivariadas; 2003 – inclui alunos em turmas de recuperação. **Bolívia**: de 1999 a 2001 – não inclui educação alternativa. **Paraguai**: inclui educação técnica. **Uruguai**: não dispõe da informação necessária para o cálculo deste indicador no secundário alto.

Tabela 13 – Alunos de 15 anos com correspondência idade-série adequada na educação secundária alta\*

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	50,3	56,1	56,5	57,0	57,4	58,1	56,8
Bolívia	27,4	30,5	29,2	31,4	31,5	32,3	--
Brasil	18,0	19,0	20,3	22,0	24,2	26,3	28,7
Chile	26,0	27,2	--	--	25,1	27,6	27,7
Paraguai	18,9	19,2	21,7	19,3	26,0	29,8	29,4
Uruguai	44,4	29,8	29,5	29,6	28,8	28,0	28,9

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 7.

\* Não inclui educação especial e de adultos. **Argentina**: de 1999 a 2003 – não inclui cursos preparatórios. **Bolívia**: de 1999 a 2001 – não inclui educação alternativa. **Brasil**: 1998 e 1999 – a distribuição da matrícula por idade leva em consideração a distribuição da Pnad; 1999 – no Ensino Médio não foi incluído o tipo não seriado; 2000 – as distribuições dos dados de matrícula por idade foram estimadas de acordo com os dados dos censos escolares de 2000 e da Pnad de 1999; 2001 – as distribuições dos dados de matrícula por idade foram estimadas de acordo com os dados dos censos escolares de 2001; 2002 – as distribuições dos dados de matrícula por idade foram estimadas de acordo com os dados da Pnad de 2002; 2003 – as distribuições dos dados de matrícula por idade foram estimadas de acordo com os dados da Pnad de 2003. **Chile**: 1998 e 1999 – por ser a idade oficial de ingresso no sistema escolar de 6 anos completados até 30 de junho, as idades de ingresso se distribuem entre 6 e 7 anos no primeiro grau, e assim sucessivamente; 2003 e 2004 – por problemas no registro de idade, a maioria dos alunos de 15 anos aparece matriculada no 9º, ainda que o grau teórico que deveriam cursar seja o 10. **Paraguai**: de 1998 a 2000 – inclui educação indígena e técnica; 2001 – secundário inclui educação técnica e regime especial de ensino médio; 2004 – inclui a educação técnica no segundo ciclo do secundário. **Uruguai**: de 1999 a 2004 – inclui educação pública e privada; 1999 e 2001 – não inclui educação de adultos, especial e técnica; 2000 e de 2002 a 2004 – não inclui educação técnica.

A Tabela 13 mostra a proporção de alunos com idade adequada para a educação secundária alta. Nota-se que a Argentina apresenta situação melhor, com taxas de correspondência

idade-série próximas de 60%. Nos demais países menos de 30% dos jovens com 15 anos de idade estavam na série adequada para a sua idade em 2004.<sup>21</sup>

Um indicador de defasagem é a proporção de alunos de 15 anos com atraso escolar de um ou mais anos. A idade de 15 anos foi escolhida porque, na maioria dos países do Mercosul, é essa a idade teórica correta para a inserção na educação secundária alta. Este indicador, como se pode verificar pela análise da Tabela 14, corrobora o anterior: o Brasil é o país com a maior taxa de defasagem entre os alunos com 15 anos de idade. Por outro lado, a Argentina era o país com as menores taxas de defasagem para os alunos com 15 anos de idade, embora também este não seja um valor baixo.

**Tabela 14 – Alunos de 15 anos com atraso escolar de um ou mais anos na educação secundária alta\***

Países	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	46,2	40,2	39,3	39,2	39,0	38,4	40,0
Bolívia	66,1	63,5	65,0	61,8	62,7	61,2	--
Brasil	79,7	78,9	78,2	76,3	74,2	71,9	69,4
Chile	73,1	71,8	--	--	74,0	72,1	72,0
Paraguai	79,8	79,4	78,3	79,4	71,0	67,4	67,7
Uruguai	49,0	68,7	69,1	68,9	69,9	70,5	69,8

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 7.

\* Não inclui educação especial e de adultos. **Argentina**: de 1999 a 2003 – não inclui cursos preparatórios. **Bolívia**: de 1999 a 2001 – não inclui educação alternativa. **Brasil**: 1998 e 1999 – a distribuição da matrícula por idade leva em consideração a distribuição da Pnad; 1999 – no ensino médio não foi incluído o tipo não seriado; 2000 – as distribuições dos dados de matrícula por idade foram estimadas de acordo com os dados dos censos escolares de 2000 e da Pnad de 1999; 2001 – as distribuições dos dados de matrícula por idade foram estimadas de acordo com os dados dos censos escolares de 2001; 2002 – as distribuições dos dados de matrícula por idade foram estimadas de acordo com os dados da Pnad de 2002; 2003 – as distribuições dos dados de matrícula por idade foram estimadas de acordo com os dados da Pnad de 2003. **Chile**: 1998 e 1999 – por ser a idade oficial de ingresso no sistema escolar de 6 anos completados até 30 de junho, as idades de ingresso se distribuem entre 6 e 7 anos no primeiro grau, e assim sucessivamente; 2003 e 2004 – por problemas no registro de idade, a maioria dos alunos de 15 anos aparece matriculada no 9º, ainda que o grau teórico que deveriam cursar seja o 10. **Paraguai**: de 1998 a 2000 – inclui educação indígena e técnica; 2001 – secundário inclui educação técnica e regime especial de ensino médio; 2004 – inclui a educação técnica no segundo ciclo do secundário. **Uruguai**: de 1999 a 2004 – inclui educação pública e privada; 1999 e 2001 – não inclui educação de adultos, especial e técnica; 2000 e de 2002 a 2004 – não inclui educação técnica.

**Tabela 15 – Taxa de distorção idade-série na educação secundária alta\***

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	16,9	17,0	16,6	15,6	15,2	14,5	14,1
Bolívia	21,0	23,2	24,9	26,3	10,3	9,7	--
Brasil	53,0	54,8	54,9	53,3	51,1	49,3	47,6
Chile	23,2	22,4	--	22,7	19,7	18,5	18,0
Paraguai	33,7	29,6	29,4	30,9	29,2	28,6	26,5
Uruguai	21,6	31,6	30,7	30,5	30,9	48,6	34,3

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 13.

\* Não inclui educação de adultos e a especial. **Bolívia**: de 1999 a 2001 – não inclui educação alternativa. **Brasil**: 1998 – a distribuição da matrícula por idade foi estimada utilizando o Censo Escolar de 1998, o de 1999 e a Pnad de 1998; 1999 – a distribuição da matrícula por idade foi estimada utilizando o Censo Escolar de 1999 e a Pnad de 1999; 2000 – a distribuição da matrícula por idade foi calculada utilizando o Censo Escolar de 2000; 2001 – a distribuição da matrícula por idade foi calculada utilizando o Censo Escolar de 2001; 2002 e 2003 – a distribuição da matrícula por idade foi calculada utilizando as Pnad correspondentes. **Uruguai**: 1999 – não inclui educação técnica; de 2002 a 2004 – no nível secundário não se inclui a educação técnica.

Finalmente, a taxa de distorção idade-série na educação secundária alta complementa o quadro sobre a eficiência escolar. Novamente percebe-se, na Tabela 15, a melhor

<sup>21</sup> O Ministerio de Educación y Cultura do Paraguai esclareceu que a reforma do sistema educativo da educação escolar básica mudou a idade de ingresso, e isto pode afetar o cálculo do indicador de correspondência idade-série para os alunos de 15 anos. (Fonte: comentários sobre a versão preliminar deste documento)

colocação da Argentina, que teve taxas de distorção menor que 20%. Na Bolívia houve aumento da taxa de distorção até 2001 e depois ela caiu substancialmente, passando de 26,3% para 10,3% em 2002 e para 9,7% em 2003. As taxas de distorção para o Brasil se mantiveram próximas a 50%, as maiores entre os países do Mercosul.

## 2.4 Articulação entre formação geral e formação profissional

De acordo com o sistema Cine de classificação educacional, estabelecido pela Unesco, a formação profissional caracteriza os currículos nos níveis 2 a 5, sendo que, dentro de cada um deles, há uma segmentação entre formação geral, de um lado, e uma formação pré-vocacional, vocacional, ou técnico-profissional, de outro. Assim, os programas dos tipos B e C tipificam esse segundo grupo. Na educação secundária alta, o Cine 3B corresponde aos programas de nível secundário vocacional que preparam os alunos para o acesso direto aos programas de nível superior com orientação profissional, classificados como Cine 5B (uma opção aos cursos acadêmicos), e o Cine 3C é organizado para formar alunos que irão diretamente para o mercado de trabalho ou continuarão os estudos em outro curso do mesmo nível ou em curso de nível pós-secundário não superior (Cine 4), que também possui uma segmentação interna. Dependendo da modalidade escolhida, um aluno no nível do Cine 4 pode, posteriormente, ter acesso a uma das modalidades de curso superior ou diretamente ao mercado de trabalho.

A educação técnico-profissional de nível secundário tem uma participação pequena na maioria dos países do Mercosul, conforme os percentuais apresentados na Tabela 16. A exceção é a Argentina, onde a educação polimodal inclui os dois tipos de formação (geral e orientada), com 80,7% de matrículas na modalidade vocacional. No Chile a modalidade vocacional também tem uma participação relevante, com quase 40% das matrículas.

**Tabela 16 – Matrículas no ensino secundário alto em programas gerais e vocacionais**

Países	Anos	Orientação do Programa	
		Geral	Vocacional
Argentina	2002	19,3	80,7
Bolívia	--	--	--
Brasil	2002	95,3	4,7
Chile	2003	63,1	36,9
Paraguai	2002	79,6	20,4
Uruguai	2002	81,3	18,7

Fonte: *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators*, 2005. Capítulo 1, Tab. 1.12 – Publicação WEI.

Um estudo mais conduzido pela Orealc em 2004, baseado em um *survey* respondido por técnicos dos ministérios da Educação diretamente responsáveis pela educação técnica de nível médio dos países, mostra que a oferta educacional se concentra em carreiras muito variadas (Orealc/Unesco, 2005). A Tabela 17 descreve, para alguns países que foram considerados neste estudo, as carreiras oferecidas na modalidade técnica de nível médio. O Brasil, embora tenha um percentual pequeno de matrículas na modalidade de ensino técnico (mas que numericamente representa uma população considerável em comparação com os outros países da região), se destaca pela variedade de carreiras oferecidas para os alunos que ingressam nesse segmento de ensino.

No ensino técnico-profissional, seja de nível secundário ou pós-secundário, uma questão bastante relevante é a vinculação das áreas de formação ao setor produtivo (Orealc/Unesco, 2006). Em relação aos dados apresentados, observa-se uma grande concentração de

curso voltados para as áreas de administração e comércio, seguido pela formação técnica para a indústria em geral (mecânica, eletricidade, química, confecção, etc.). A área de informática tem uma participação um pouco maior no Brasil e no Paraguai.

**Tabela 17 – Carreiras em educação técnico-profissional de nível médio – 2004**

Carreiras	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Administração e comércio	32,2	41,3	16,8	17,9
Agropecuária	7,8	6,0	5,0	2,3
Industrial		35,5		
Confecção	0,6		0,3	3,8
Construção	3,3	16,0	2,1	10,8
Marítimo		1,6		0,1
Computação e Informática	16,9		14,4	2,2
Eletricidade	13,0		4,9	8,2
Mecânica	5,1		3,7	6,7
Saúde e projetos sociais	11,5		5,6	
Química	2,1		2,0	0,4
Artes, Humanidades e C. Sociais	3,5		0,6	22,3
Gráfica	0,7		0,7	0,6
Mineração e setor petrolífero	0,2			8,2
Turismo, hotelaria e alimentação	1,8			16,0
Setor Madeireiro	0,1			0,1
Transportes	0,1			
Plásticos	0,3			
Desenho	0,3			
Meio ambiente	0,4			
Outros			43,7	

Fonte: *La Educación Técnico Profesional de Nivel Medio en Siete Países de América Latina* – Orealc, 2005.

Não há indicadores sobre o grau de empregabilidade dos egressos desses cursos técnicos, mas as carreiras que concentram o maior percentual de cursos oferecidos (administração e comércio) são tipicamente de mais baixo custo e prestígio e com mercado de trabalho saturado (Mello, 1998), um ponto que merece maior atenção por parte dos setores educativos nesses países.

## 2.5 Transições educacionais até o ensino superior

As Tabelas 18, 19 e 20 mostram indicadores sobre as transições dos alunos do ensino secundário para o ensino superior. Esses indicadores constituem evidências comparativas disponíveis sobre as barreiras entre os níveis educacionais nos países do Mercosul.

Na Tabela 18, os dados da Argentina e do Chile mostram que as taxas de incorporação de egressos da educação secundária alta são bem elevadas, sugerindo que praticamente todos os jovens que logram concluí-la conseguem acesso ao ensino superior. Os percentuais acima de 100% se devem à incorporação de coortes anteriores no cálculo. O Brasil apresenta melhora sensível nesse indicador no período considerando. As taxas de incorporação dos egressos do ensino médio, mesmo se considerando as coortes anteriores, têm crescimento contínuo entre 2002 e 2004, mostrando que as políticas de ampliação do acesso ao ensino superior têm obtido resultados notáveis no país. Na Bolívia, a incorporação de egressos é a mais baixa entre os países com dados disponíveis. No entanto, não é possível concluir, com base nesses dados, se isso se deve à diferenciação do ensino médio segundo os ciclos diferenciados (técnico e humanista) que direciona os jovens oriundos do ensino técnico diretamente para o mercado de trabalho.

Tabela 18 – Taxa de incorporação na educação terciária – Cine 5

Países	2002	2003	2004
Argentina	151,6	172,88	145,5
Bolívia	76,2	75,24	--
Brasil	65,0	81,73	87,6
Chile	100,9	105,96	94,4
Paraguai	--	--	--
Uruguai	--	--	--

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 16.

\* **Argentina**: inclui egressos de nível médio comum e de adultos; 2003 – os ingressantes no Terciário incluem aqueles alunos provenientes de coortes anteriores. **Bolívia**: 2003 – dado estimado. **Chile**: inclui alunos aprovados no 4º médio no ano de 2002; não inclui matrículas de adultos; novos ingressos na educação terciária não incluem programas de especialização, mestrados, doutorados e pós-doutorados; 2003 e 2004 – não é possível separar os novos ingressos em educação técnica dos alunos que ingressam pela primeira vez no nível dos que mudam de carreira, nem dos que ingressam pela primeira vez, mas provêm de coortes de educação secundária, por isso a taxa de incorporação estaria sobreestimada.

As Tabelas 19 e 20 mostram tendências sobre a fluidez entre o ensino secundário e o terciário (superior) segundo a idade dos jovens entre os 14 e os 20 anos. Considerando a primeira faixa etária como uma idade típica de conclusão do secundário baixo ou de início do secundário alto (dependendo do país), observa-se que, em todos os países, em 2002, havia ainda jovens com 14 anos matriculados no ensino primário (Tabela 19). A situação estava um pouco melhor no Chile (97% no secundário, em 2003) e na Argentina (em 2002). Na faixa etária de 15 anos praticamente não há mais jovens no ensino primário, porém, com exceção do Chile, permanecem bem altos os índices de jovens excluídos do ensino secundário. Entre os 16 e 17 anos, nota-se uma redução, em todos os países, de jovens matriculados no ensino secundário. Mas a evidência é que a maioria deles saiu do sistema escolar porque apenas um percentual muito pequeno ingressou, nessa faixa etária, no nível terciário.

Tabela 19 – Transições entre 14 e 17 anos – Taxa de matrículas líquidas por nível educacional em instituições públicas e privadas

Países	Ano	14 anos		15 anos		16 anos		17 anos	
		Primário	Secundário baixo e alto	Primário	Secundário baixo e alto	Secundário baixo e alto	Terciário	Secundário baixo e alto	Terciário
Argentina	2002	7	90	1	87	82	0	72	3
Brasil	2002	15	79	2	78	73	0	70	1
	1995	24	67	3	48	44	0	37	0
Chile	2003	5	97	0	96	89	0	83	0
	1995	11	85	1	91	82	0	70	0
Paraguai	2002	18	64	2	67	62	0	56	0
	1995	16	44	1	44	35	0	29	--
Uruguai	2002	12	92	0	89	86	0	75	0
	1996	9	73	0	75	65	0	52	4

Fonte: *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators*, 2005. Capítulo 1. Dados compilados da Tab. 1.08.i e Tab. 1.08 – Publicação WEI.

A tendência de queda nas matrículas no ensino secundário fica mais evidente nas faixas etárias seguintes (Tabela 20). Nota-se que o Brasil, entre os países com dados disponíveis, é onde há os maiores percentuais de jovens de 18 a 20 anos matriculados no ensino secundário, idades que tipicamente deveriam ser de alunos ingressantes no ensino superior. Ainda em relação ao Brasil, a participação das matrículas dos jovens no ensino terciário gira em torno de 5%, patamar comparável ao do Paraguai. A Argentina e, em menor grau, o Uruguai mostram um quadro mais favorável, com incorporação contínua de jovens de 18 a 20 anos no nível terciário,

embora ainda registrem percentuais altos de jovens com idade avançada (acima de 18 anos) matriculados no ensino secundário.

**Tabela 20 – Transições entre 18 e 20 anos – Taxa de matrículas líquidas por nível educacional em instituições públicas e privadas**

País	Ano	18 anos		19 anos		20 anos	
		Secundário baixo e alto	Terciário	Secundário baixo e alto	Terciário	Secundário baixo e alto	Terciário
Argentina	2002	34	20	18	28	9	31
Brasil	2002	59	5	41	8	27	10
	1995	32	3	36	6	23	5
Chile	2003	57	--	19	--	7	--
	1995	41	--	15	--	8	--
Paraguai	2002	47	1	17	3	9	5
	1995	16	--	7	--	--	--
Uruguai	2002	51	8	29	16	21	20
	1996	35	13	23	13	12	10

Fonte: *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators*, 2005. Capítulo 1, Tab.1.8 - Publicação WEI.

## 2.6 Equidade de oportunidades educacionais

Em recente relatório produzido pela Unesco a respeito da situação de equidade educacional em 16 países,<sup>22</sup> se reconhece, por um lado, a centralidade desse tema na comunidade internacional e em vários países, mas, por outro lado, se reconhece, também, a dificuldade para uma definição de equidade, termo que está sujeito a uma variedade de interpretações. Muitos podem concordar que um sistema educacional é equitativo se ele proporciona uma alta qualidade educacional para todas as crianças e jovens, independentemente de seu *background* ou do local em que vivem. Porém, não há concordância sobre qual aspecto da educação deve ser distribuído equitativamente.

A discussão sobre equidade na educação destacou, em diferentes épocas, aspectos muito distintos. No passado, a questão das desigualdades no acesso à educação era o principal foco desse debate. Em seguida, as disparidades dos recursos públicos e a oferta de serviços educacionais destinados à educação pública passaram a fazer parte das discussões sobre equidade educacional. Mais recentemente, a ênfase se voltou para os resultados educacionais, principalmente o desempenho escolar dos alunos, devido às implicações que a formação escolar tem para as chances futuras dos indivíduos (Unesco, 2007; Soares, 2007).

Outra discussão é sobre quem deve ser beneficiário de políticas de equidade educacional. A oferta de serviços educacionais não garante que os diferentes grupos sociais terão condições igualitárias de acesso. As disparidades regionais, de nível socioeconômico, de gênero, de raça/etnia, por exemplo, fazem parte das discussões sobre equidade, ainda que as ênfases possam variar entre os países (Veiga, Costa, 2002).

Nos países do Mercosul, os indicadores de acesso e cobertura, destacados na seção anterior, mostraram que há uma crescente inclusão de adolescentes e jovens na educação secundária Alta, porém este nível de ensino não se encontra ainda universalizado. Portanto, o acesso permanece como uma questão muito importante na região. Os temas mais recentes do debate sobre equidade (recursos públicos e resultados educacionais) são também muito relevantes no contexto regional, porém não há muitos indicadores disponíveis comparáveis entre os países para esse nível de análise.

<sup>22</sup> Sherman e Poirier (2007).

Nesta seção, são apresentados indicadores sobre o acesso à educação segundo gênero, região (urbano e rural) e *background* familiar e sobre rendimento escolar (atraso escolar) segundo o *background* familiar.

A Tabela 21 mostra que, na região, há igualdade de acesso ao sistema educacional segundo gênero, pois os percentuais de matrícula feminina giram em torno de 50% em todos os países. Onde há registro de dados para dois anos (1995 e 2002), a tendência observada é para um equilíbrio entre a população feminina e a masculina, como é o caso do Brasil, do Paraguai e do Uruguai.

Porém, a análise das taxas brutas de graduação na escolarização secundária (Tabela 22) mostra que as dificuldades para o êxito escolar afetam negativamente muito mais a população masculina do que a feminina. Observa-se que houve melhoria nas taxas de todos os países com registro para 1995 e 2002, porém, as taxas da população feminina melhoraram muito mais. No Brasil, por exemplo, houve um grande crescimento das taxas brutas de graduação de jovens de ambos os sexos, mas, enquanto o incremento na população masculina foi de 29,3% entre 1995 e 2002, na população feminina chegou a 52,1%. Esses dados mostram que a população masculina é muito mais susceptível a percalços no fluxo escolar (repetência e abandono com reingresso posterior) e também a sair mais cedo da escola para ingressar no mercado de trabalho.

**Tabela 21 – Participação feminina na educação secundária alta\***

País	Ano	Secundário alto
Argentina	2002	52
Brasil	2002	54
	1995	56
Chile	2003	49
	1995	51
Paraguai	2002	50
	1995	52
Uruguai	2002	54
	1996	56

Fonte: *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators*, 2005. Capítulo 1, Tab. 1.11 – Publicação WEI.

\* Matrícula feminina como percentual do total de matrículas, por nível de educação.

**Tabela 22 – Taxa bruta de graduação na educação secundária alta, por sexo\***

País	Ano	Total	
		Masculino	Feminino
Argentina	2002	42,0	55,1
Brasil	2002	58,8	74,8
	1995	29,5	22,7
Chile	2003	64,4	70,5
	1995	40,0	46,8
Paraguai	2002	44,0	50,0
	1995	17,8	21,1

Fonte: *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators*, 2005. Capítulo 1, Tab. 1.16 – Publicação WEI.

\* Graduados no secundário alto como o percentual da população na idade típica de graduação (taxa bruta), por gênero.

A Tabela 23 mostra a taxa de escolaridade educacional da população de jovens com idade entre 15 a 17 anos, segundo a área geográfica. Embora não seja possível afirmar que esses jovens estão matriculados no nível da educação secundária alta, esta faixa etária corresponde à idade típica desse nível de ensino. Mas aqui o mais importante é apreciar as diferenças significativas na participação no sistema educacional entre as áreas urbanas e rurais. Considerando os países para os quais se registra informação por área geográfica nas pesquisas domiciliares, verifica-se a que a população entre 15 a 17 anos que vive em área rural tem, em média, 20% a menos de acesso à educação. As maiores diferenças são observadas no Chile e na Bolívia, onde as taxas de escolarização urbanas são as mais altas entre os países. No caso da Bolívia, vale ressaltar que a existência de um grande contingente da população vivendo em área rural (64,8%, em 2002) revela uma situação bem mais desigual no acesso à educação dessa população.

**Tabela 23 – Taxa de escolaridade na educação secundária alta na faixa etária de 15-17 anos, por situação urbana e rural**

País/Ano	Urbana	Rural
Argentina (não há dados)	--	--
Bolívia (2002)	88,0	60,7
Brasil (2001)	83,2	71,0
Chile (2000)	90,0	74,5
Paraguai (2000)	77,3	48,3
Uruguai (não há dados)	--	--

Fonte: Instituto Internacional de Planejamento Educacional – IIPE/Unesco, Buenos Aires, 2004.

\* Bases de dados utilizadas pelo IIPE/Unesco: **Bolívia** – ECH do INE 2002. **Brasil** – Pnad/IBGE 2001. **Chile** – Casen/Mideplan 2000. **Paraguai** – EIDH/DGEEC 2000. Não há dados para Argentina e Uruguai porque as bases de dados usadas para o cálculo desse indicador não incluem a área rural.

Esses dados ressaltam a importância da educação intercultural bilíngüe para o enfrentamento do problema do fracasso escolar. As evidências empíricas sugerem a situação conflitante entre o ensino ministrado nos centros desenvolvidos e os domínios culturais utilizados na educação de crianças e jovens no meio rural, principalmente nos países com grande contingente de população não-urbana, como é o caso da Bolívia (Murillo, 2003).

**Tabela 24 – Taxa líquida na educação secundária alta por nível educacional do domicílio\***

País	Nível educacional do lar		
	C 1	C 2	C 3
Argentina (2003)	54,8	80,1	91,3
Bolívia (2002)	27,5	59,4	73,3
Brasil (2001)	19,8	49,9	64,7
Chile (2000)	42,5	62,5	77,9
Paraguai (2000)	19,2	46,6	67,1
Uruguai (2002)	48,6	48,6	93,7

Fonte: Instituto Internacional de Planejamento Educacional – (IIPE/Unesco), Buenos Aires, 2004.

\* Bases de dados utilizadas pelo IIPE/Unesco: **Argentina** (urbano) – EPH do Inde 2003. **Bolívia** – ECH do INE 2002. **Brasil** – Pnad/IBGE 2001. **Chile** – Casen/Mideplan 2000. **Paraguai** – EIDH/DGEEC 2000. **Uruguai** (urbano) – ECH/INE 2002.

A Tabela 24 mostra a taxa líquida na educação secundária alta segundo o nível educacional do domicílio de origem do aluno. Os dados dessa tabela constituem evidências muito fortes sobre as diferenças no acesso educacional dessa população segundo o *background* familiar. Observa-se uma grande diferença na taxa líquida calculada para o grupo de jovens que vivem em domicílios com baixo nível educacional – C1, onde os moradores possuem, em média, menos seis anos de escolaridade – em comparação à mesma taxa calculada para o grupo de jovens que vivem em domicílios com alto nível educacional – C3, onde os moradores possuem, em média, 12 anos de escolaridade.

O *background* familiar, segundo o nível educacional dos domicílios, também se associa com a trajetória escolar da população jovem. A Tabela 25, com dados para três países do Mercosul para os anos 2000/2001, mostra que a população com 15 a 17 anos que vive em domicílios com baixo nível educacional (C1) tem proporções muito mais altas de atraso escolar (dois ou mais anos) que aqueles que vivem em domicílios com nível educacional alto (C3). No Brasil, os jovens que vivem em domicílios com nível educacional médio (C2) têm percentuais de atraso maiores que os do nível mais baixo, mas o país apresenta, nos três níveis, taxas bem elevadas.

**Tabela 25 – Jovens com 15-17 anos com dois ou mais anos de atraso escolar por clima educativo do domicílio do aluno**

País	Nível educacional do lar		
	C 1	C 2	C 3
Argentina (2000)	36,1	28,3	11,5
Bolívia	--	--	--
Brasil (2001)	36,6	43,4	26,7
Chile (2000)	25,3	21,1	12,5
Paraguai	--	--	--
Uruguai	--	--	--

Fonte: Sistemas de Información de Tendencias Educativas en America Latina Siteal – Siteal, 2003.

## 2.7 Financiamento e gasto

As informações sobre a forma de utilização e quantidade de recursos disponíveis são indispensáveis à elaboração de qualquer diagnóstico ou análise comparativa relacionada ao setor educacional. Para tanto, nesta seção, são apresentadas informações sobre gastos por aluno matriculado no nível secundário alto, salários dos professores e a relação dessas informações com o PIB *per capita* nacional.

A Tabela 26 apresenta os valores absolutos de gastos na educação secundária alta em cada país do Mercosul.<sup>23</sup> Cabe destacar que a Argentina figura como o país que mais recursos destinou a esse nível de educação, mesmo apresentando o menor crescimento do período. Esse pequeno crescimento relativo provavelmente resulta da expansão prévia desse nível educacional naquele país, uma vez que os outros sistemas educacionais ainda atravessam essa fase de ampliação de investimentos na área, mas também da reorganização do ensino secundário no país. Assim, houve crescimento dos gastos por aluno até entre os anos 1998-2001, seguida de uma retração nos dois anos seguintes, sendo o final do período marcado por um novo crescimento desses gastos.

<sup>23</sup> Na Tabela 26 foram suprimidos os dados apresentados na *Vitrine Estatística* referentes à Bolívia (2001 e 2003) e ao Uruguai (2003) porque eles estão expressos em moeda local e não em dólares estadunidenses, o que inviabiliza a comparação entre os países. Os dados de 2002 do Uruguai são também bem atípicos, considerando os outros números da série. No entanto, não há nenhuma nota na *Vitrine Estatística* apontando possíveis mudanças na escala. Por este motivo, esse número também foi suprimido da tabela.

**Tabela 26 – Gasto por aluno na educação secundária alta\*  
(em dólares estadunidenses convertidos usando PPPs\*\*)**

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	2.229	2.533	2.579	2.783	2.334	2.092	2.324
Bolívia	591	738	545	--	--	--	--
Brasil	1.154 <sup>a</sup>	1.187 <sup>b</sup>	1.172 <sup>c</sup>	870 <sup>d</sup>	982	--	1.008 <sup>e</sup>
Chile	1.764	1.764 <sup>b</sup>	--	2.081 <sup>d</sup>	2.094	2.387	2.066
Paraguai	--	1.545	1.256	1.373	1.168	1.150	1.150 <sup>e</sup>
Uruguai	1.480	1.480 <sup>b</sup>	1.379	1.243	--	--	1.026

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*, Indicador 11; e Ministério da Educação do Uruguai (ano 2004).

\* **Argentina:** 1998 – inclui somente instituições estatais. **Bolívia:** de 1998 a 2001 – inclui somente fonte pública; 1998 – não inclui educação alternativa (especial e de adultos) e técnica; de 1999 a 2001 – inclui adultos, especial, técnica e superior não universitária. **Brasil:** de 1998 a 2002 e 2004 – dados apenas dos gastos públicos com educação; 1999 – dados da educação de jovens e adultos estão incluídos; 1999 e 2000 – PPP 1998; de 2000 a 2002 – dados do supletivo público estão incluídos; 2001 – gasto direto; 2001 – não corrigidos pela PPP; 2002 – dados corrigidos pela PPP, ano 2001, Banco Mundial; 2002 – a matrícula utilizada para o cálculo do indicador refere-se ao ano de 2001, pois os dados financeiros são desse ano; 2004 – não inclui gastos com inativos ou pensionistas; 2004 – os dados referem-se ao ano de 2003 – preliminares. **Chile:** 2004 – PPP 2004, publicado no *World Economic Outlook*, do FMI; 2004 – inclui alunos da educação de jovens, especial e de adultos – bases WEI/2004. **Paraguai:** de 1998 a 2001 – secundário baixo inclui secundário alto; 1998 – Inclui somente instituições públicas e privadas subvencionadas. **Uruguai:** de 1998 a 2000 e 2004 – inclui somente instituições estatais (públicas).

\*\* PPP – Power Purchasing Parity: índice de paridade do poder de compra calculado anualmente pelo Banco Mundial.

<sup>a</sup> Dado referente ao ano de 1997; <sup>b</sup> Dados referentes ao ano de 1998; <sup>c</sup> Esse dado também se refere ao ano de 1998, apesar de não ser igual ao anterior (1999); <sup>d</sup> Dados referentes ao ano de 2000; <sup>e</sup> Dados referentes ao ano de 2003.

Tal como a Argentina, o Chile também demonstrou ter aumentado o investimento em educação secundária alta naquele período, sendo o último que demonstrou maior elevação dos gastos entre 1998 e 2003 (68,19%). Em relação ao Paraguai, cabe destacar que os dados apresentados para o período de 1998 a 2000 incluem a Educação secundária alta e baixa. No Brasil e Uruguai, apesar de variações ao longo do período, os investimentos no final da série são equivalentes, em torno de mil dólares por aluno. Quanto à Bolívia, a ausência de dados comparáveis para os anos mais recentes não permitem uma análise sobre as tendências no país.

Os dados na Tabela 27 informam sobre a relação entre o total de recursos investidos em educação secundária alta e o Produto Interno Bruto (PIB). O Paraguai encerra o período como o país com maior proporção do PIB investida em educação pública ou privada (1,5%), seguido pelo Chile, cujos gastos representaram 1,3% do Produto Interno Bruto.

**Tabela 27 – Gasto em educação de fontes públicas e privadas como porcentagem do PIB na educação secundária alta\***

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1	0,7
Bolívia	0,5	0,6	--	0,9	0,8	0,8	--
Brasil	--	--	0,5 <sup>b</sup>	0,6	--	--	--
Chile	1,2	1,2 <sup>a</sup>	--	1,3	1,4	1,5	1,3
Paraguai	--	--	--	-	1,0	1,0	1,5
Uruguai	0,5	0,5 <sup>a</sup>	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4

Fonte: Mercosul Educacional – *Vitrine Estatística*: Indicador 9.

\* **Bolívia:** de 1998 a 2001 – somente fontes públicas; 1998 – não inclui educação alternativa (especial e de adultos) e técnica; de 1999 a 2001 – Inclui adultos, especial e técnica; 2002 e 2003 – o gasto em educação não considera investimento das prefeituras, municípios e outras instituições. **Brasil:** 2004 – dados não disponíveis para as fontes privadas. **Chile:** 2004 – com base em cifra provisória de gasto privado. **Uruguai:** 1998 e 1999 – refere-se ao gasto público em educação; de 2000 a 2004 – refere-se ao gasto público em educação em instituições educacionais públicas.

<sup>a</sup> Dados referentes a 1999; <sup>b</sup> Dado referente a 1998.

A ausência de indicadores para o Brasil na maior parte do período dificulta a elaboração de afirmativas mais consistentes sobre o país, que em 2000 e 2001 apresentou um dos menores percentuais de PIB gasto em educação secundária.

O Uruguai encerra o período como o país com menor investimento proporcional ao PIB, depois de um período de pequenas variações.

Outro indicador de financiamento e gasto é o valor do salário docente em três momentos da trajetória profissional em programas gerais: salário inicial, 15 anos após o ingresso e no topo da escala salarial (Tabela 28). Apesar de não haver disponibilidade de informações para todos os países nos mesmos anos, o marco temporal considerado é semelhante, variando entre 2002 e 2003.

Os valores do salário docente no Mercosul são comparados às estatísticas mundiais do Projeto WEI e dos países desenvolvidos membros da OECD, sendo possível constatar que a média salarial de Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai são bem menores que a média da OECD. Na região, o Brasil é o país com maior média, sendo também o que apresenta maior salário inicial e depois de 15 anos de experiência. Mas no topo da carreira, o Chile é o país que apresenta maior salário anual, ainda que seja necessário ressaltar que as informações chilenas referem-se ao ano de 2003 e o de todos os outros são dados de um ano antes.

**Tabela 28 – Salários dos professores na educação secundária alta (programas gerais) em dólares\***

País	Ano base	Salário inicial	Salário depois de 15 anos de experiência	Salário no topo da escala
Argentina	2002	9.459	13.264	15.929
Brasil	2002	15.494	17.669	17.908
Chile	2003	11.709	14.306	19.302
Paraguai	2002	12.400	12.400	12.400
Uruguai	2002	5.278	6.241	7.444
Média WEI	2003	9.775	12.468	16.161
Média OECD	2003	27.455	38.317	45.948

Fonte: *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators*, 2005. Capítulo 2, Tab. 2.12a – Publicação WEI.

\* Salário inicial depois de 15 anos de experiência e no topo da escala salarial, treinamento mínimo, em dólares estadunidenses convertidos por PPPs.

Em todos os países, com exceção do Paraguai, observa-se uma tendência de elevação do salário do professor da chamada educação secundária alta ao longo da trajetória profissional. O Uruguai figura como aquele país com o menor salário nos três momentos considerados, apesar de possuir variação percentual entre o salário inicial e o final (41,0%) maior que a do Brasil (15,6%). Ainda sobre essa variação, a tabela informa que a Argentina, apesar de ter o segundo menor salário inicial docente, é onde os rendimentos mais crescem, chegando ao topo da escala com salário de \$15.929,00, sofrendo elevação de 68,4%, superior à que ocorre na OECD, e no WEI.

A Tabela 29, a última desta seção, apresenta a relação entre o salário anual do corpo docente de cada país e o PIB nacional *per capita*, estabelecendo mais uma vez a comparação entre o bloco da América do Sul, a OECD e os dados do Projeto WEI.

Para o salário inicial, tem-se que o Paraguai possui a maior proporção do PIB aplicada em pagamento de professores em início de carreira, mesmo não apresentando o maior valor anual de salário nessa fase. Conforme o destacado acima, o salário do professor paraguaio não sofreu variação no ano de 2002 entre as diferentes categorias de tempo de ingresso no setor, mantendo-se constante o salário anual e a posição de país com maior proporção do PIB investida em salário docente nesse nível.

**Tabela 29 – Salários dos professores na educação secundária alta (programas gerais)  
em relação ao PIB *per capita*\***

País	Ano Base	Salário Inicial	Salário depois de 15 anos de experiência	Salário no topo da escala
Argentina	2002	0,89	1,24	1,49
Brasil	2002	2,01	2,30	2,33
Chile	2003	1,21	1,47	1,99
Paraguai	2002	2,80	2,80	2,80
Uruguai	2002	0,71	0,84	1,00
Média WEI	2003	1,59	1,99	2,59
Média OECD	2003	0,99	1,39	1,68

Fonte: *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators*, 2005. Capítulo 2, Tab. 2.12ai – Publicação WEI.

\* Salário inicial, depois de 15 anos de experiência e no topo da escala salarial, treinamento mínimo (em dólares estadunidenses convertidos por PPPs).

Tal medida, influenciada tanto pelo tamanho do PIB quanto pelos gastos salariais, pode oferecer uma impressão equivocada de grande investimento, porém quando se compara com os dados dos países desenvolvidos, observa-se que nem sempre maior proporção do PIB investida em pagamento indica maiores salários. Por exemplo, na OECD o salário inicial do professor do secundário alto representa ao ano 0,99% do PIB *per capita* do grupo, percentual inferior aos apresentados por Brasil e Chile, além do Paraguai.

## 2.8 Desempenho escolar e avaliação da aprendizagem

Durante longos anos aceitou-se que o direito à educação se concretizaria com o acesso ao sistema escolar. Implicitamente considerava-se que, após a matrícula, os alunos transitariam sem grandes percalços pelos diferentes níveis do sistema escolar, completando com sucesso as diferentes etapas e adquirindo as competências cognitivas esperadas. No entanto, a experiência histórica mostrou que o acesso é apenas uma condição necessária, não sendo por nenhum critério suficiente. O direito à educação, na definição amplamente aceita internacionalmente a partir da plenária em Dakar, i. e., Marcos de Ação Global, só está atendido quando há o aprendizado das competências esperadas para cada nível. Diante disso, qualquer análise de sistemas escolares deve contemplar a questão do desempenho escolar.

Não existem dados de desempenho escolar para os alunos da Educação Secundária Alta dos países do Mercosul expressos em uma escala de medida que permita comparações, como é o caso em relação às estatísticas de acesso e de condições de funcionamento tratadas nas outras seções deste texto. No entanto, tanto o “Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje Matemática”,<sup>24</sup> realizado pela Orealc/Unesco em 1997, como o “Pisa – Programme for International Student Assessment”<sup>25</sup> realizado em 2000 e 2003 fornecem, ainda que de forma indireta, preciosas indicações sobre o desempenho dos alunos do Mercosul.

Os alunos de 15 anos dos países do Mercosul participantes do Pisa em 2000 (Argentina Chile e Brasil) e em 2003 (Brasil e Uruguai) tiveram desempenhos muito ruins, caso a referência seja o desempenho dos alunos finlandeses. No estudo comparativo da Orealc, que testou alunos da educação primária, os alunos dos países da região (com exceção do Uruguai) tiveram desempenhos muito parecidos e também ruins.

<sup>24</sup> Disponível em <http://lece.unesco.cl/publicaciones/14.act> (em julho de 2007).

<sup>25</sup> Resultados do Pisa 2000 e 2003, disponíveis no site da OECD <http://www.oecd.org/document> (em julho de 2007).

Esses dois resultados sugerem claramente que há um grande problema de desempenho escolar em todos os países do Mercosul. O enfrentamento deste problema é crucial para a melhoria da educação na região, pois há muitas evidências de que os alunos permanecem freqüentando as escolas apenas quando se sentem aprendendo algo. Ou seja, embora o progresso quanto ao acesso seja evidente nos países do Mercosul, esse acesso ainda não se materializou na aquisição das competências que se espera dos jovens que terminam a educação secundária alta.

## CONCLUSÃO

Este estudo apresentou as políticas e reformas educacionais implantadas nos países membros e associados ao Mercosul, nos últimos 20 anos, que afetaram a educação secundária alta, e alguns indicadores educacionais comparativos dos anos 90 e 2000. De uma forma geral, as reformas empreendidas nos países da região foram orientadas pela necessidade de melhorar os níveis de escolaridade da população em geral, expandir o atendimento à população nas faixas etárias específicas, melhorar a qualidade do ensino e aumentar a eficiência dos sistemas de ensino em relação ao fluxo escolar, à utilização da capacidade instalada, de pessoal e de recursos. As reformas também se preocuparam com a promoção da cidadania, dos valores democráticos, o respeito às culturas e ao meio ambiente, através de modernização dos currículos e ampliação da participação na gestão educacional.

Em todos os países da região, as reformas educacionais melhoraram as condições de oferta dos sistemas de ensino, garantido, em lei, o acesso à educação secundária alta a todos os jovens na idade recomendada – o que pôde ser constatado pelo crescimento significativo das matrículas – e também promoveu melhorias nas condições de escolarização, por exemplo, com o aumento na disponibilidade de escolas, a diversificação nas modalidades de ofertas de estabelecimentos de ensino (públicos, privados e mistos) e tipos de currículo (geral e vocacional), além da ampliação da carga horária, na maioria dos países.

Ainda em relação aos direitos educacionais, as políticas para promoção da equidade em função das diferenças derivadas de fatores socioeconômicos, culturais, geográficos, étnicos, gênero e provocadas por necessidades especiais nortearam a elaboração de projetos importantes incluídos na legislação educacional de todos os países. Assim, no conjunto dos países, programas de bolsas de estudos para jovens em situação de risco, a educação bilíngüe, os programas de distribuição de livros didáticos são algumas iniciativas registradas nas legislações específicas para a promoção da equidade educacional, mas que têm impactos também para o conjunto da população.

O Chile apresentou avanços bem significativos em relação aos direitos educacionais na educação secundária alta com a extensão da obrigatoriedade do ensino de oito para doze anos, incluindo assim, o ensino médio. A Argentina também instituiu a educação secundária (ensino polimodal) obrigatória, porém somente para a província de Bueno Aires. Em outros países da região, a inclusão desse nível de ensino como obrigatório encontra-se em pauta. No Brasil, o ensino médio faz parte da educação básica, embora ainda não seja obrigatório. Mas lei educacional prevê que esse nível deve se tornar progressivamente gratuito e obrigatório. No Uruguai a lei prevê a obrigatoriedade de dez anos de estudo, o que exclui o nível secundário alto, mas constitui uma faixa de atendimento bem ampla.

O processo de democratização da gestão escolar também foi um marco importante nas reformas educacionais. O movimento por uma descentralização da gestão escolar ocorreu em todos os países (com exceção do Uruguai) com tipologias diferenciadas, conforme discutido na primeira parte deste estudo. Além disso, alguns mecanismos para aumentar a participação popular foram previstos nas legislações específicas. O financiamento da educação se tornou bastante complexo com a descentralização da gestão educacional, mas se observou uma tendência de ampliação da participação do setor público no financiamento da Educação.

Em síntese, todos os países do Mercosul experimentaram reformas educacionais bastante relevantes ao longo de todo o período analisado,<sup>26</sup> porém este estudo mostrou que os países estão em fases bem distintas no que diz respeito à realização dos objetivos das reformas, especificamente em relação à educação secundária alta.

Apesar dos avanços das políticas educacionais, até 2004 a cobertura no atendimento dos jovens na idade teórica recomenda para a educação secundária alta permaneceu ineficiente. Dados educacionais em relação à educação básica, na faixa etária de 7 a 14 anos, mostram que os países da região estão próximos da universalização (IIPE/Unesco, 2004). Porém, os indicadores de acesso, cobertura e participação nesse nível de ensino deixaram claro que há espaço para melhoria no atendimento da população jovem nesses países. De uma forma geral, os resultados da Argentina, do Chile e do Uruguai são um pouco melhores; nos outros três países a situação é bem menos satisfatória.

Assim, embora as taxas de escolarização dos jovens de 15 a 17 anos estejam bem elevadas em todos os países da região (média geral próxima a 80%), isso não significa que esses jovens estão matriculados no nível esperado. A comparação das taxas de escolarização bruta e líquida revela que uma parte dos alunos matriculados na educação secundária alta estão fora da faixa etária correspondente e, também, que os jovens de 15 a 17 anos, embora freqüentando a escola, não estão exatamente na educação secundária alta. Uma fração desses alunos se encontra em programas educativos distintos, seja no nível prévio (secundário baixo ou primário), seja no seguinte (terciário).<sup>27</sup>

Os dados apresentados referentes ao início desta década mostram que, na média da região, para cada dez jovens com idade para freqüentar a educação secundária alta (15 a 17 anos), oito estavam matriculados nesse nível de ensino (ver a taxa bruta), mas menos de seis em cada dez alunos que cursavam a educação secundária alta estavam na idade teórica correta (taxa líquida). O Brasil apresentava um quadro mais crítico: 5,5 de cada 10 jovens com idade para freqüentar o ensino médio estavam matriculados nesse nível, e apenas três em cada dez alunos matriculados no ensino médio tinham a idade correta.

Essas evidências são corroboradas pelos indicadores de eficiência dos sistemas de ensino em conseguir resultados educacionais nos tempos pré-fixados ao longo de toda a escolarização. Os dados apresentados mostram que reduzir as taxas de abandono e de repetência constitui o maior desafio da educação secundária alta para os países no Mercosul. As consequências desses fatores são o atraso escolar e a distorção idade-série (causados também por outros fatores), que impactam negativamente a trajetória de parcela significativa dos alunos em todos os países da região.

Os indicadores de equidade mostraram que os problemas no acesso afetam de forma bastante desigual os grupos sociais, especialmente em relação à região de origem (urbano e rural) e ao *background* familiar. A população rural tem menos acesso à educação, e os indicadores educacionais dos que vivem em domicílios com média de escolarização mais baixa são bem piores. A equidade em relação ao gênero, tema que sempre merece bastante enfoque na discussão sobre a igualdade, ressalta os resultados educacionais bem menos satisfatórios da população masculina. Embora o acesso seja equilibrado entre os dois grupos, observou-se, em todos os países com dados disponíveis, que as taxas de graduação na educação secundária alta da população feminina são bem mais elevadas que as taxas masculinas, evidenciando que os problemas de fluxo escolar (repetência e, principalmente, abandono) afetam muito mais o grupo masculino.

<sup>26</sup> Algumas mudanças estão em curso ou em processo de discussão, como, por exemplo, a “Nueva Ley de Educación Boliviana – Avelino Siñani Elizardo Pérez”, projeto de lei apresentado pelo governo Evo Morales em setembro de 2006, e o projeto de uma nova “Lei General de Educación”, enviado ao Congresso chileno pela presidente Michelle Bachelet, em abril de 2007, em resposta à chamada “Revolta dos Pingüins”, contra políticas educacionais da Concertación, ocorrida no início de 2006.

<sup>27</sup> Diferenças na definição teórica das faixas etárias adequadas para cada um dos níveis de ensino nos países podem afetar essas taxas, mas os valores são suficientemente altos para que sejam negligenciados.

Este, com maior participação no mercado de trabalho, frequentemente abandona a escola mais cedo em busca de empregos que exigem poucas credenciais.

A qualidade da educação ministrada nas escolas ao longo de toda a educação básica e secundária constitui um dos fatores que mais contribuem para o insucesso escolar. Não há dados comparativos entre os países do Mercosul para avançar nessa direção, porém a participação de alguns países da região em sistemas internacionais para avaliação do desempenho escolar mostrou que, em média, os alunos dos países da região aprendem bem menos do que o esperado. Considerando a importância desse tema, os resultados das iniciativas de avaliações de desempenho comparativas entre os países são muito relevantes para as políticas educacionais dos governos.<sup>28</sup> Ademais, o plano de integração educacional no âmbito do Mercosul poderá se beneficiar dessas avaliações comparativas para o estabelecimento de metas compartilhadas quanto ao aprendizado de suas crianças e jovens.

Os baixos níveis de desempenho escolar também se associam às taxas de deserção do sistema de ensino da maioria dos jovens no fim do secundário. Apesar da expansão generalizada das matrículas no ensino superior, as evidências disponíveis, que não cobrem todos os países da região, revelam que a incorporação de egressos do secundário no ensino terciário não ocorre na faixa etária adequada.

A educação técnico-profissional é uma área importante nos países do Mercosul, e, no Plano Estratégico 2001-2005 do SEM, a educação tecnológica aparece com bastante destaque. No entanto, não há dados estatísticos mais precisos, no âmbito da região e em perspectiva comparada, sobre a dualidade propedêutico/profissional nos sistemas de ensino. Isto dificulta bastante uma avaliação da eficácia dos sistemas de ensino, sobretudo em relação à empregabilidade, à associação com o setor produtivo, à seletividade social nos dois ramos de ensino, e a transição do ensino secundário vocacional para uma formação tecnológica de nível pós-médio ou superior tecnológico. De acordo com os dados estatísticos apresentados, predominam, na maioria dos países da região, os cursos secundários voltados para uma formação geral, embora as reformas educacionais na Argentina, na Bolívia, no Chile e no Uruguai tenham orientado para a reorganização da educação secundária em direção a uma estrutura polimodal, que inclui um ciclo de formação básica e geral seguido de um ciclo de formação diferenciada por áreas. As evidências de um *survey* conduzido pela Orealc/Unesco sugerem a necessidade de se avaliar a relevância das carreiras oferecidas nesses cursos para o mercado de trabalho e a qualidade deles.

Os indicadores de financiamento e gastos mostram uma tendência, não muito regular, de aumento dos gastos em educação secundária alta em relação ao PIB, mas faltam muitos dados e há problemas na padronização, o que impede análises mais conclusivas sobre o financiamento educacional. No entanto, os incentivos vinculados à docência baseados em bonificações salariais e premiações a escolas foram destacados nas reformas educacionais, o que corrobora com as evidências sobre o aumento dos gastos. Em relação aos salários dos professores, não é possível avaliar informações para apenas um ano (2002 ou 2003) para cada país. Porém, os dados comparativos entre os países da região e em relação aos países desenvolvidos da OECD mostram que, na região, os professores brasileiros têm, em média, os melhores salários iniciais e continuam assim após 15 anos de carreira, mas, no topo da carreira, são os professores chilenos os mais bem remunerados. Entretanto, a média salarial na região, no início ou fim da carreira, é muito inferior à média da OECD.

Na maioria dos países da região, a educação secundária alta constitui uma etapa posterior, não obrigatória, da educação básica, mas que ainda não alcançou o ideal de universalização junto à população de 15 a 17 anos. Mesmo no Chile, onde esse nível de ensino se

<sup>28</sup> Registre-se que, em 2006, o Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), mantido pela Orealc/Unesco, coordenou o Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, que avaliou alunos de 3ª (Cine 1) e 6ª (Cine 2), nas áreas de leitura, matemática e ciências, em 17 países. Os resultados desse estudo serão divulgados em 2008.

tornou obrigatório, os dados apresentados ainda não captaram o efeito dessa política com a universalização do acesso. Muitos dos resultados apresentados neste capítulo refletem a eficiência e eficácia dos sistemas de ensino em relação ao nível anterior, a educação básica. Por um lado, a tendência de universalização do nível básico de ensino produz uma pressão de demanda sobre o nível secundário, mas, por outro, a existência de altas taxas de distorções idade-série no ensino básico e o nível insatisfatório de desempenho escolar afeta a produtividade da educação secundária alta.

A baixa cobertura na faixa etária de 15 a 17 anos no nível de ensino adequado para a idade, na maioria dos países, significa que muitos desses jovens, embora matriculados, estão ainda na fase anterior, obrigatória do ensino, no qual os jovens não encontram um ambiente de aprendizagem que atenda às suas necessidades. É importante que a universalização da escolarização do contingente populacional de 15 a 17 anos se realize dentro do nível de ensino especificamente planejado para a educação de jovens. Além de melhoria na cobertura, também há o problema da qualidade do ensino, haja vista os problemas da repetência, o abandono e a transição bastante tardia para o nível superior de ensino.

Para a maioria das crianças e jovens da região, o exercício do direito à educação encontra-se seriamente comprometido com apenas a garantia do acesso ao ensino básico. Os processos educativos ultrapassam muito a isso. Deve-se garantir o acesso, mas também a o aprendizado básico, para cada nível de ensino, a progressão satisfatória e a conclusão dos níveis de ensino. Dessa forma, as propostas de políticas educacionais para a educação secundária alta devem ser mais integradas à educação básica, já que os problemas de fluxo e de qualidade do ensino se iniciam antes dela, na educação obrigatória, e se complementam e acirram dentro dela.

## Referências bibliográficas

ARGENTINA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. Disponível em: <[www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)>.

BOLIVIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURAS. Disponível em: <[www.minedu.gov.bo](http://www.minedu.gov.bo)>.

BOLIVIA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURAS. *Proyecto de transformación de la educación secundaria (2006-2009)*. La Paz: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: <[http://www.oei.es/quipu/bolivia/programa\\_secundaria.pdf](http://www.oei.es/quipu/bolivia/programa_secundaria.pdf)>.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>.

CARNOY, M. *A educação na América Latina está preparando sua força de trabalho para as economias do século XXI?* Brasília, Unesco, 2004.

CHILE. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Disponível em: [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)>.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Disponível em: <[www.eclac.org](http://www.eclac.org)>.

CONTRERAS, Manuel E.; SIMONI, Maria Luisa Talavera. The Bolivian Education Reform 1992-2002: case studies in large-scale education reform. *Country Studies: Education Reform and Management Publication Series*, v. 2, n. 2, Nov. 2003. Disponível em: [http://www1.worldbank.org/education/pdf/bolivia\\_case\\_EduReform.pdf](http://www1.worldbank.org/education/pdf/bolivia_case_EduReform.pdf)

COX, Cristián. Policy Formation and Implementation in Secondary Education Reform: the case of Chile at the turn of the century. *Education Working Paper Series*, n. 3, 2006. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079967208/Policy\\_SecondaryEd\\_Reform\\_Chile\\_3.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079967208/Policy_SecondaryEd_Reform_Chile_3.pdf)

DI GROPELLO, Emanuela. Los modelos de descentralización educativa em América Latina. *Revista de la Cepal*, agosto, 1999.

DUSSEL, Inés. *Estudio sobre gestión y desarrollo curricular en países de América Latina*. Paper presented in the framework of the Second Meeting of the intergovernmental Committee of the Regional Education Project for Latin America and the Caribbean (PRELAC), Santiago de Chile, May 11-13, 2006.

EDUCAÇÃO e pobreza na América Latina. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, jun. 2006.

ESTUDO analítico-descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul (1996-2000). Setor Educacional do Mercosul. Brasília: Inep, junho de 2005.

FINANCIAMIENTO y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe: Brazo Preliminar. San Juan, Puerto Rico: Cepal/Unesco, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO (IIPE). Disponível em: <[www.iipe.com.br](http://www.iipe.com.br)>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). *Enem: documentos básico*. Brasília, [s/d]. Disponível em : <<http://www.enem.inpe.gov.br/arquivos/docbasico.pdf>>

INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO (IIPE). *Quadro da situação sub-região Mercosul. Projeto: Elaboração de Políticas e Estratégias para a Prevenção do Fracasso Escolar*. Buenos Aires, 2004.

KRAWCZYK, Nora R.; VIEIRA, Vera Lúcia. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 129, set./dez. 2000.

LANZARO, Jorge. *La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa*. Santiago de Chile: Cepal/Eclac, 2004. (Serie Políticas Sociales).

MARÍN, José Paulo Arellano. La reforma educacional chilena. *Revista de la CEPAL*, n. 73, abr. 2001.

MARTINIC, Sergio; GONZÁLES, Pablo; OPERTTI, Renato. *Hacia donde va el gasto público en educación? Logros y desafíos – volumen II: Reformas sectoriales y grupos de interés*. Santiago de Chile: Cepal/Eclac, 2000. (Serie Políticas Sociales).

MELLO, G. N. *O ensino médio brasileiro: os números, os problemas e as oportunidades*. São Paulo, [Unesco], 1998. Disponível em: <[http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/aprendizaje\\_vida\\_ensino\\_medio\\_brasileiro\\_pgues.pdf](http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/aprendizaje_vida_ensino_medio_brasileiro_pgues.pdf)>.

MERCOSUL EDUCACIONAL. Disponível em: <[www.sic.inep.gov.br](http://www.sic.inep.gov.br)>.

MONTOYA, Silvia; SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Vera Lúcia C. *Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos – volume IV: una mirada comparativa: Argentina Brasil*. Santiago de Chile, Cepal/Eclacl, 2001. (Serie Políticas Sociales).

MURILLO TORRECILLA, F. Javier. Una panorámica de la investigación iberoamericana sobre eficacia escolar. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* (Reice), v. 1, n. 1, 2003. Disponível em: <<http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol1n1/Murillo.pdf>>.

NORES, Milagros. *El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (Sinec)*. Documento 59, 2002. Disponível em: <[http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano\\_tommasi/cedi/dts/dt59.pdf](http://burbuja.udes.edu.ar/departamentos/economia/mariano_tommasi/cedi/dts/dt59.pdf)>.

OECD. *Education trends in perspective: analysis of the World Education Indicators 2005 Edition*. Paris: OECD, 2006. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/>>.

OREALC/UNESCO. *Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe*. Santiago, 2006.

OREALC/UNESCO, *La educación técnica profesional en siete países de América Latina*. Santiago, 2005.

ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. Disponível em: [www.oei.es](http://www.oei.es)

PARAGUAY. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Disponível em: [www.mec.gov.py](http://www.mec.gov.py)

SHERMAN, J. D.; POIRIER, J. M. (org.). *Educational equity and public policy: comparing results from 16 countries*. Montreal: Unesco Institute of Statistics, 2007.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA (SITEAL). *Resumen Estadístico I: Totales Nacionales*, Buenos Aires, Maio de 2007. Disponível em <<http://www.siteal.iipe-oei.org/>>.

SINISCALCO, M. *A statistical profile of the teaching profession*. Geneva: ILO, Unesco, 2002.

SISTEMA DE INDICADORES DEL MERCOSUR EDUCATIVO. Grupo Gestor del Proyecto (GGP). Sector Educativo del Mercosur (SEM). Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo (SIC). *Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004*. Disponível em: <<http://www.sic.inep.gov.br/>>.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TENDENCIAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA (Siteal). Disponível em: [www.siteal.iipe-oei.org/](http://www.siteal.iipe-oei.org/)

SOARES, J. F. Measuring cognitive achievement gaps and inequalities: the case os Brazil. *International Journal of Educational Research*, n. 45, p. 176-187, 2006.

TULIC, María Lucrecia. Una aproximación a la evaluación de las políticas públicas: el caso del SINEC. *Revista Iberoamericana de Educación*, n. 10 (Evaluación de la Calidad de la Educación), 1996.

UNESCO. Disponível em: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

URUGUAY. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Disponível em: [www.mec.gub.uy](http://www.mec.gub.uy)

VEIGA, L.; COSTA, B. L. D. Equidade no ensino fundamental em Minas Gerais: uma avaliação exploratória. *Revista Mosaico*, n. 0, p. 42-59, 2002.

VELASCO, Carlos. *La educación técnico profesional de nivel medio en siete países de América Latina: aproximaciones a un estado del arte*. Santiago: Orealc/Unesco.

WORLD EDUCATION INDICATORS (WEI). Disponível em: [www.uis.unesco.org/](http://www.uis.unesco.org/)

## LEIS

### Argentina

Constituição Federal de 1853 com reformas em 1994.

Ley nº 24.049/1992.

Ley Federal de Educación – Ley nº 24.195/1993.

Resolución nº 146/2001.

Plano Federal de Educación – 1991.

Ley Nacional de Educación – Ley nº 26.069/2005

Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes – Ley nº 26.061/2005.

Ley de Educación Nacional – Ley nº 26.206/2005.

Ley de Financiamiento Educativo – Ley nº 26.075/2005.

### Bolivia

Constituição Federal de 1967.

Ley de Reforma Educativa – Ley nº 1.565/1994.

Ley de Participación Popular – Ley nº 1.551/1994.

Ley nº 2.203/2001.

Ley nº 1.654/1995.

Decreto Supremo 23.949/1995.

Decreto Supremo 23.950/1995.

Decreto Supremo 23.951/1995.

### Brasil

Constituição Federal de 1988

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996.

Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001.

Resolução da Câmara de Educação Básica, nº 3, de 26 de junho de 1998 – Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

### Chile

Constituição de 1980 com reformas em 2005.

Ley nº 19.598/1998.

Ley nº 19.410/1999.

Ley nº 19.504.

Ley nº 19.873/2003.

Ley nº 19.876/2003.

**Paraguai**

Constituição de 1992.

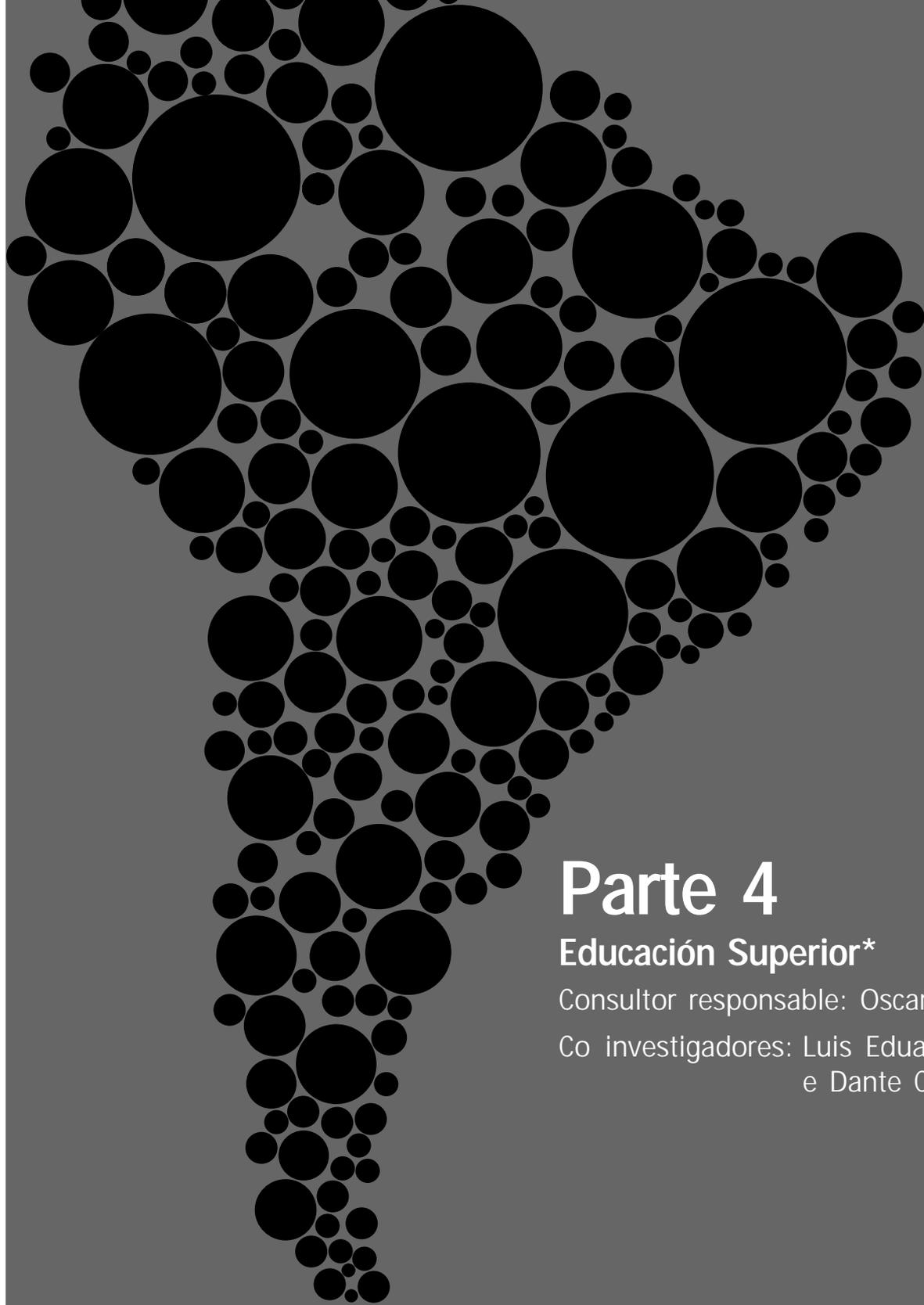
Ley General de Educación (LGE) – Ley nº 1.264/1998.

Estatuto del Educador – Ley nº 1.725/2001.

Ley nº 15.739/1985.

**Uruguai**

Ley General de Educación – Ley nº 15.739/1985.



# Parte 4

## Educación Superior\*

Consultor responsable: Oscar Espinoza

Co investigadores: Luis Eduardo González  
e Dante Castillo

---

\* Esta parte foi originalmente apresentada com o título: *Estudio analítico comparativo del Sistema Educativo de Mercosur: Educación Superior* – Santiago, octubre de 2006, tendo sido elaborada no âmbito do Proyecto BRA/04/049 – La educación en el siglo XXI: Estudios, investigaciones, estadísticas y evaluaciones educacionales.



## INTRODUCCIÓN

El análisis comparado juega un rol importante y complementa los análisis efectuados internamente en los países. A través de la comparación internacional también es posible evaluar la situación educativa de un país con relación a otro u otros. De ese modo, se puede individualizar debilidades y fortalezas, muchas veces no percibidas en el interior del propio país. Para los países miembros y asociados del Mercosur, el análisis puede servir como un eje de construcción de políticas comunes e integradas que favorezcan el intercambio, la movilidad y la mejora de la calidad de la educación en la región.

Si se parte de la premisa que los países del Mercosur se hayan comprometidos en un proceso de integración que trasciende los límites fronterizos nacionales, luego podría concluirse que dicho proceso requiere del desarrollo de información consistente para que las personas que toman decisiones en el ámbito del Mercosur tengan elementos de referencia comunes. Los indicadores del Mercosur y otros indicadores complementarios consignados en el presente Informe buscan dar cuenta de diversas dimensiones que caracterizan y dan vida a los sistemas educativos de modo que sirvan como instrumento de integración y contribuyan a la formulación de políticas educativas para los países miembros y asociados, así como para la región. En otras palabras, buscan proveer información tanto en el contexto en que se desarrolla la educación como en la forma en que los sistemas educativos se organizan y se relacionan dinámicamente.

La realización de este nuevo estudio representa, a no dudarlo, una excelente oportunidad para evaluar los progresos alcanzados y los desafíos que enfrentan los países de la región para el cumplimiento de las metas educacionales incorporadas en los *Objetivos de*

*Desarrollo del Milenio*, establecidos por la Cumbre impulsada por la ONU en el año 2000 y que contara con la participación de los 191 países miembros.

Este estudio tiene como finalidad principal apoyar a los responsables de la formulación y gestores de políticas educacionales de la región, además de promover la reflexión crítica entre los responsables de recolectar información y demás actores interesados en el desarrollo del Sector Educacional del Mercosur. Por ende, el objetivo central del estudio es alimentar y consolidar un sistema de información que sea políticamente relevante y que sirva, por un lado, como instrumento de integración y, por otro, como una instancia que facilite la formulación de políticas educacionales para los países miembros y asociados. En último término, se pretende con esta iniciativa fortalecer y ampliar el espacio de intercambio y movilización educacional en el ámbito del Mercosur, apoyando los esfuerzos que los gobiernos y las sociedades de la región han venido haciendo para garantizar una educación de calidad.

## 1 DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El objetivo general de este Estudio Analítico Comparativo es desarrollar un análisis del nivel educación superior de los seis países integrantes del Mercosur sobre la base de indicadores comparables y disponibles.

El análisis que da vida al presente Informe tiene como uno de sus mayores referentes las estadísticas e indicadores comparables ya validados por dos proyectos internacionales: (1) el “Proyecto Vitrina Estadística del Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo”, implementado por las Oficinas de Estadísticas de los Ministerios de Educación de los países miembros y asociados del Mercosur desde 1996 (Vitrina Estadística, de aquí en adelante), y (2) el “Proyecto de Indicadores Mundiales de la Educación (WEI – World Education Indicators)” organizado por la OCDE-Unesco desde 1997 (Proyecto WEI, de aquí en adelante). Todos los países del Mercosur incluidos en este estudio participan de ambos proyectos desde sus inicios, con la única de excepción de Bolivia que sólo lo hace en Vitrina Estadística desde 1998.

Por tratarse de un estudio analítico y comparativo se enfatiza en el análisis tanto las similitudes y tendencias comunes que presentan los seis países de la región incluidos en el estudio (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) como las diferencias, contrastes y desafíos específicos que cada país enfrenta en el ámbito de la educación superior. El estudio identifica, asimismo, las estrategias y mecanismos que los países de la región debieran adoptar para: promover la democratización en el acceso, garantizar la permanencia y asegurar el éxito. Para ello, evalúa las políticas de educación superior implementadas en la región en una perspectiva comparada, identificando posibles áreas de cooperación educacional entre los países miembros y asociados al Mercosur.

Como se indicó previamente, el presente Estudio se limita a estudiar la enseñanza de nivel terciario de los seis sistemas educativos de la región. Se entiende por educación superior a aquel nivel educativo que atiende preferentemente a la población comprendida entre los 18 y 24 años de edad.

El presente Estudio desarrolla un análisis contextualizado de la enseñanza superior en los países de la región en base a los indicadores disponibles –tanto en la Vitrina Estadística del Mercosur Educativo como fuera de ella– y referidos a las siguientes dimensiones:

- contexto socio-demográfico y económico;
- organización del sistema terciario;
- condiciones de la oferta;
- acceso, cobertura y participación;
- equidad de oportunidades educacionales;

- eficiencia y rendimiento escolar;<sup>1</sup>
- integración entre educación superior y el sector productivo;
- articulación entre educación superior y ejercicio profesional;
- financiamiento y gasto.

Para dar cuenta de los objetivos trazados en el presente estudio se estimó pertinente en un primer momento identificar los procesos y fenómenos más relevantes acaecidos en el mundo y en la región en las últimas dos décadas en lo que respecta a la educación superior. Para ello el análisis del contexto se centra en cinco temáticas:

- a) crecimiento explosivo de la matrícula;
- b) restricción del gasto público;
- c) crecimiento y diversificación institucional;
- d) creciente participación del sector privado en la configuración de la oferta educativa; y
- e) alejamiento gradual del Estado como ente regulador del sistema y proveedor de recursos.

Los procesos y fenómenos previamente enunciados se han desplegado en el marco de un conjunto de políticas e iniciativas relativas al acceso y la privatización que han guiado los destinos de la educación superior en los últimos 25 años. Las políticas y las reformas que han derivado de las mismas han tenido como protagonistas tanto a agencias de ayuda multilateral, tales como, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y la Unesco, entre otras, así como a los propios gobiernos que han impulsado procesos de cambios y reformas ya sea a partir de diagnósticos locales o bien sobre la base de los diagnósticos y recomendaciones de políticas que han venido implementando las agencias ya mencionadas.

Ciertamente, las políticas y directrices asociadas a la masificación (democratización) y la privatización de los sistemas terciarios han de haber contribuido a configurar las semejanzas, las diferencias e, incluso, los desafíos que dichos fenómenos imponen a los gobiernos de la región. Entre éstos últimos se dará cuenta de las estrategias y mecanismos adoptados para promover un acceso más equitativo, asegurar la permanencia y el éxito al interior de cada sistema todo lo cual queda registrado en el Capítulo 2.

En el Capítulo 3 se desarrolla el análisis de cada una de las nueve dimensiones identificadas previamente y los correspondientes indicadores asociados a cada una de ellas. Se trata de indicadores de resultados que consecuentemente miden cambios en los ámbitos que se está evaluando. Los indicadores consignados en el análisis permiten explorar y determinar si la política o iniciativa logró o no los resultados para los cuales se implementó.

La selección de cada uno de los indicadores incluidos en el análisis responde al alcance e impacto que ellos tienen en el diseño e implementación de políticas educativas, particularmente en el nivel post-secundario. Si bien los indicadores seleccionados pueden explicar parcial o totalmente el éxito o fracaso de una política determinada, no es menos cierto que podría haber otros indicadores igualmente relevantes pero respecto de los cuales se dispone de muy escasos datos. De ahí que al momento de interpretar los resultados que arroja el estudio hay que ser cautos y no pensar a priori que los resultados ilustrados en el Capítulo 3 podrían ser irremediamente consecuencia de una política puntual más aún si se considera que los cambios de gobierno, usualmente, traen aparejados cambios en el diseño e implementación de políticas todo lo cual torna más complicado realizar un análisis de tendencias como el que aquí se lleva a

---

<sup>1</sup> La dimensión desempeño escolar incluida originalmente en los Términos de Referencia a nuestro juicio está ya consignada en la dimensión eficiencia y rendimiento. De ahí que en el presente estudio al abordarse los indicadores asociados a la dimensión eficiencia y rendimiento se asumirá que ellos están dando cuenta del desempeño de los educandos en el sistema o bien del funcionamiento del sistema educativo terciario.

cabo. En otras palabras, los resultados graficados en el Capítulo 3 pueden ser consecuencia directa de la implementación de las políticas o medidas orientadas a producir ese resultado o simplemente ser un efecto indirecto de medidas tomadas con otros fines. Por ese motivo, los indicadores de resultados seleccionados son utilizados como instrumentos que permiten dimensionar cambios al interior del sistema terciario independiente de cuál sea el origen de tales cambios.

A partir de ese análisis fue factible identificar, en un primer momento, algunas áreas de cooperación entre los países de la región y, con posterioridad, delinear futuras directrices y recomendaciones de políticas para la educación superior, las cuales son sintetizadas en el Capítulo 4.

En lo que concierne al levantamiento de información cuantitativa cabe destacar que en una primera etapa se procedió a identificar y sistematizar la información disponible en la Vitrina Estadística del Mercosur Educativo y el Proyecto WEI en relación a las dimensiones que guiaron el estudio. Debido a que existe poca información relativa al sector educación superior en la Vitrina Estadística<sup>2</sup> y en el Proyecto WEI se compiló información adicional desde otras fuentes, incluyendo aquella sistematizada en publicaciones como en bases de datos de las siguientes organizaciones internacionales: Instituto de Estadísticas de la Unesco (UIS), Instituto Internacional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (Iesalc/Unesco), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda) y el Banco Mundial.

En un primer momento, se procedió a construir las series temporales de los indicadores individualizados en la Vitrina Estadística para luego complementar esa información con aquella proveniente de otras fuentes vinculadas a agencias internacionales que disponen información relevante sobre el tema. Posteriormente, se seleccionó otro conjunto de indicadores que dieran cuenta de aquellas dimensiones preestablecidas y sobre los cuales no existe información en la Vitrina Estadística.

Al momento de construirse los distintos Cuadros que dan vida al Capítulo 3 se intentó compilar información para el periodo 1996-2005. Sin embargo, en lo que concierne a varios de los indicadores sobre los cuales se sistematizó información no se pudo acceder a datos para los años 2004 y 2005 ni menos aún a información relativa a los años iniciales del periodo bajo estudio esto es, 1996, 1997 y 1998. De igual forma, en el presente Informe se integran algunos indicadores respecto de los cuales existe escasa información (tal como ocurre, por ejemplo, con la tasa de deserción para el caso de jóvenes que cursan estudios de nivel terciario o con la tasa de graduados por área de conocimiento) lo que en rigor no permite realizar un análisis acucioso de esos indicadores ni establecer tendencias que den cuenta de determinados procesos.<sup>3</sup> Sin embargo, se optó por incluir dichos indicadores por la importancia que ellos revisten en el diseño e implementación de políticas de largo alcance en lo que al sistema post-secundario respecta. Sería altamente conveniente que en un futuro cercano los países del Mercosur, en la medida de lo posible, vieran la factibilidad de actualizar y complementar la información vinculada a dichos indicadores.

Por otra parte, con el fin de dar cuenta de los indicadores cualitativos establecidos se procedió a revisar distintos documentos emanados del Mercosur Educativo incluyendo los Protocolos suscritos por los ministros y representantes de los seis gobiernos, actas de ministros y acuerdos suscritos desde que se creara el Mercosur en el año 1991 hasta nuestros días, los Informes Nacionales de Iesalc/Unesco, así como otros documentos gubernamentales y de carácter académico.

<sup>2</sup> En lo que concierne a educación superior en la Vitrina Estadística existe actualmente información publicada para un conjunto reducido de indicadores asociados a sólo cinco de las nueve dimensiones contempladas en el Estudio y en la mayoría de los casos la información disponible abarca únicamente los años 2002, 2003 y 2004 (ver detalle en el Capítulo 3, Tabla 1).

<sup>3</sup> Las dificultades para contar con otros indicadores asociados a la equidad y el logro académico se vinculan, principalmente, a la baja disponibilidad de información y también a la ausencia de tratamiento de este tipo de indicadores de manera comparable.

Por último, cabe mencionar que para conducir el análisis se construyó una matriz de análisis (ver Tabla 1) donde se detallan las dimensiones bajo estudio, los indicadores vinculados con cada dimensión y la fuente que nutre de información a cada indicador.

## 2 TENDENCIAS OBSERVADAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR A NIVEL MUNDIAL Y REGIONAL

El objetivo de este capítulo es contextualizar los principales cambios que han estado afectando al nivel terciario en el mundo y en los países del Mercosur. Con ese fin se identifican y analizan las grandes tendencias observadas en las últimas dos décadas en el ámbito de la educación superior, especialmente, los cambios relativos a: crecimiento que han experimentado los sistemas a nivel mundial tanto en materia de instituciones como de matrícula, diversificación institucional y financiera, y participación del sector privado en la conformación de la nueva oferta educativa. En segundo término, se analizan las acciones desarrolladas en educación superior en el Mercosur desde su constitución en el año 1991 para lo cual tanto los Protocolos y acuerdos de ministros suscritos en el periodo 1991-2005 sirven como fuente de primera mano. En tercer lugar, se examinan las tendencias observables en materia de acceso, democratización y privatización de la educación superior en los países del Mercosur.

### 2.1 La educación superior en el contexto mundial

A partir del análisis pormenorizado del sector educación en la región latinoamericana es posible constatar las siguientes tendencias en las últimas dos décadas:

- a) creciente expansión de la matrícula estudiantil;
- b) restricción relativa de la inversión pública en el nivel terciario;
- c) rápida multiplicación y diversificación de las instituciones dedicadas a impartir distintos tipos de educación postsecundaria;
- d) creciente participación del sector privado en la composición de la oferta educativa; y
- e) progresivo alejamiento del Estado de sus responsabilidades en el financiamiento y la regulación de la educación superior (ver Espinoza, 2002; Tunnerman, 2000; Yarzabal, 1999, 2001).

Desde los inicios de la década del 80 hasta el día de hoy los sistemas de educación superior en el mundo han estado experimentando enormes cambios como consecuencia de la creciente demanda por acceder a este nivel del sistema educativo (Albornoz, 1993; Altbach, 1996; Altbach & Knight, 2006; Neave & van Vught, 1994). Al menos tres factores pueden asociarse con la expansión de los sistemas terciarios:

- 1) la creciente complejidad de las sociedades y las economías contemporáneas que han estado demandando en forma creciente personal altamente calificado (Espinoza, 2000; Mauch, 2000);
- 2) la competitividad librada por diferentes grupos de la población en orden a acceder a mayores y mejores credenciales educativas; y
- 3) los esfuerzos realizados por los estados para incorporar a jóvenes que de otro modo podrían estar en las calles y ser objeto de movilizaciones sociales y políticas.

La expansión, diversificación y privatización de los sistemas de educación superior representan, sin lugar a dudas, enormes desafíos para los gobiernos en el mundo

entero. Se trata de tendencias que han sido de primer orden en los últimos 20 años y que continuarán caracterizando al nivel terciario en los años venideros (Levy, 2006; Mauch & Sabloff, 1995; Morsy & Altbach, 1996; Task Force on Higher Education and Society, 2000; World Bank, 1999). En el caso de América Latina cabe destacar que mientras en 1950 la matrícula en educación superior bordeaba los 270.000 estudiantes (García, 1996) en el año 1996 alcanzaba a 8,5 millones y en el año 2003 a 13,8 millones (Iesalc/Unesco, 2006), el número de instituciones para el continente se incrementó de 75 (la mayoría de ellas universidades) en el año 1950 a 5.438 en 1994 de las cuales apenas 812 eran universidades (García, 1996).

En el ámbito de la expansión resulta pertinente acotar que junto con la ampliación de la oferta educativa en el nivel universitario, se ha generado un crecimiento notorio de la oferta de educación superior no universitaria que se ha constituido en otro instrumento de política pública para dar respuestas a demandas formativas de educación técnica de menor duración y al mismo tiempo descomprimir una demanda que excedía las capacidades educativas universitarias para brindar una formación de excelencia.

Como consecuencia directa de la diversificación institucional de los sistemas de educación superior en la actualidad estamos en presencia de instituciones abocadas esencialmente a la investigación, institutos politécnicos, e institutos profesionales, entre otros, que han sido creadas para servir a determinados grupos de la población, como así también un número importante de universidades ha incrementado su matrícula a través de la creación de campus fuera de los límites nacionales y otras tantas universidades están ofreciendo programas a distancia vía Internet (Espinoza, 2002; Ginsburg, Espinoza y otros, 2003; González, 2003).

La política de diversificación del sistema de educación superior no ha estado exenta de dificultades de diverso tipo, asociadas a la coordinación sistémica, a la equidad, la calidad y la articulación.

Por último, la tendencia privatizadora ha tenido un avance significativo y progresivo en las últimas dos décadas lo que se traduce en distintos ámbitos, incluyendo: crecimiento del número de instituciones y de la matrícula en el sector privado, y diversificación de los mecanismos para financiar estudios terciarios. En lo que concierne a este último aspecto, y en consonancia con las tendencias imperantes en el mundo entero las universidades de la región se han visto obligadas en su mayoría a introducir mecanismos de co-financiamiento con ocasión de la caída del gasto público en la educación terciaria. Como consecuencia de ello en forma progresiva se ha ido transfiriendo a las familias de los estudiantes el costo de la educación y se está imponiendo a las instituciones del sector, desde los gobiernos, a racionalizar el uso de los recursos públicos y a dar cuenta del uso de los mismos (Accountability). Con ello se pretende propinar un cambio en las formas de asignación de tipo incremental de los presupuestos y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento a través de la venta de servicios y el cobro de las colegiaturas para lo cual Chile se yergue como modelo (Espinoza, 2002; Task Force on Higher Education and Society, 2000).

Todos los fenómenos enumerados anteriormente, esto es, expansión de la matrícula, diversificación institucional y privatización han estado por cierto presentes en los sistemas de educación superior de los países miembros y asociados del Mercosur que en la mayoría de los casos presentan tendencias coincidentes aún cuando se hayan manifestado en ciertos casos en momentos históricos diferentes. Dicha situación obedece, naturalmente, a las peculiaridades que en cada país fue adoptando su propia evolución socioeconómica lo que fue aparejado por cierto con distintos ritmos de expansión y de movilización de los diversos sectores sociales y, por consiguiente, presiones de intensidad dispar para lograr una expansión de las oportunidades en educación superior.

## 2.2 Educación superior en el Mercosur<sup>4</sup>

Es incuestionable que la educación que ha sido tradicionalmente competencia exclusiva de los Estados, ha ido adquiriendo importancia creciente en los ámbitos de integración internacional como instrumento esencial para llevar adelante las políticas comunitarias. Al constituirse el Mercosur en 1991, los gobiernos comprendieron la necesidad de atender temas colaterales al intercambio comercial y en particular los relativos a trabajo, justicia y educación (Rodríguez, 1998; Vilosio, 2003).

El Sector Educativo del Mercosur (SEM) nace el 13 de diciembre de 1991 con el Protocolo de Intenciones firmado por los ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Entre los acuerdos adoptados en dicha ocasión cabe destacar: a) los países miembros se comprometen a incentivar la capacitación de recursos humanos que contribuyan al desarrollo económico nacional y regional; y b) fomentar la integración de los sistemas educacionales de la región (ver Protocolo en sitio *web* del Mercosur Educativo <http://www.sic.inep.gov.br/>).

En el ámbito de la educación superior, la acción del Sector Educativo del Mercosur se manifiesta en dos dimensiones: los protocolos de integración y las acciones concretas realizadas en función de construir espacios de integración. Tres son los protocolos que se han estado aplicando en el nivel terciario desde que se constituyera el Mercosur en 1991 y que se mantienen plenamente vigentes:

- 1) El Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur.
- 2) El Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Postgrado entre los Países Miembros del Mercosur.
- 3) El Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del Mercosur.

En el plano de las acciones concretas, por otra parte, destacan los esfuerzos por acercar a la universidad y al sector productivo, la implementación de cursos de alto nivel y la acreditación de carreras universitarias (Toro, 2000).

### 2.2.1 Protocolos relativos a la educación superior

El *Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur* fue acordado en Montevideo, con fecha 30 de noviembre de 1995. En él se define conforme lo estipula el Artículo 1º que “Los Estados Partes, a través de sus organismos competentes, reconocerán los títulos universitarios de grado otorgados por las universidades reconocidas de cada país, al solo efecto de la prosecución de estudios de postgrado.” Se consideran títulos de grado (Pregrado) aquellos obtenidos en cursos con una duración mínima de cuatro años. Según el Protocolo los estudiantes extranjeros en los cursos de postgrado tendrán los mismos requisitos de admisión que se aplican a los nacionales. El reconocimiento de títulos es meramente con fines académicos y no habilitante para el ejercicio profesional (Artículo 4º). Cada Estado Parte se compromete a informar a los restantes cuáles son las universidades o institutos de educación superior reconocidos que están comprometidos con este Protocolo (Artículo 6º). En él acuerdo se establecen, igualmente, los procedimientos de aplicación al reconocimiento, así como también la forma en que se han de dirimir las controversias

---

<sup>4</sup> Nótese que los indicadores de educación superior fueron incorporados al sistema en la última etapa debido a la necesidad de contar con un tratamiento propio y definiciones específicas, diferentes de las usadas en los otros niveles educativos. Sin embargo, los resultados de las discusiones al interior del GGP han llevado a definir un conjunto básico de indicadores de educación superior a ser incorporados en la Vitrina Estadística. Es importante tener en cuenta la dificultad de armonización de los conceptos para este nivel, debido a las múltiples modalidades y duración de los programas educativos (Orealc/Unesco, 2005).

que puedan surgir de su aplicación, fórmula que se repite en cada protocolo (Artículo 8º) (ver Mercosur/CMC/Dec. nº 04/95 en sitio *web* del Mercosur Educativo).

El *Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a Nivel de Postgrado entre los Países Miembros del Mercosur*, acordado en la misma fecha que el anterior, tiene como objetivos:

- 1) la formación y el perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, con la finalidad de consolidar y ampliar los programas de postgrado en la Región;
- 2) la creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, a través del cual los docentes e investigadores, trabajando en áreas de investigación comunes, propicien la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos;
- 3) el intercambio de informaciones científicas y tecnológicas, de documentación especializada y de publicaciones; y
- 4) el establecimiento de criterios y patrones comunes de evaluación de los postgrados (Artículo Primero).

De igual manera, la consolidación de núcleos avanzados de desarrollo científico y tecnológico y la adaptación de programas de postgrado ya existentes en la Región, tendientes a la formación comparable o equivalente de recursos humanos son preocupaciones explícitas de este acuerdo, como así también el ofrecimiento de cursos de especialización en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo de la Región (Artículo Segundo) (ver Protocolo en sitio *web* del Mercosur Educativo: <http://www.sic.inep.gov.br/>).

El *Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del Mercosur* se firmó en Asunción, el 11 de junio de 1997 (Mercosur/RME/Acta nº 01/97). Estipula que los Estados Partes, a través de sus organismos competentes, admitirán, al solo efecto del ejercicio de actividades académicas, los títulos de grado y postgrado conferidos por instituciones de nivel superior reconocidas como tales en cada país (Artículo 1). En este documento se acordó considerar títulos de grado aquellos obtenidos en cursos con una duración mínima de cuatro años o 2.700 horas cursadas, y títulos de postgrado tanto a cursos de especialización con una carga horaria presencial no inferior a las 360 horas, como a los grados académicos de maestría y doctorado, todos los cuales deberán estar debidamente reconocidos por la legislación vigente en el país miembro otorgante (ver Decisión nº 03/97 que establece Protocolo en sitio *web* del Mercosur Educativo).

### *2.2.2 Acciones desarrolladas en educación superior en el marco del Mercosur Educativo*

El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman el Tratado de Asunción con el fin de crear un espacio común de libre comercio y cooperación en diversos ámbitos, entre ellos, el de la Educación.

Dos años más tarde, el 21 de diciembre de 1993, la Reunión de Ministros de Educación de los países signatarios del Mercosur acordaron crear la Comisión Técnica Regional de Educación Superior, organismo al que se encargó el estudio y la formulación de alternativas para la compatibilización de estudios y títulos de nivel superior. Con la creación de esta Comisión se abrió el primer espacio de deliberación sobre la situación de la Educación Superior en la región.

A partir de la constitución de dicha Comisión se iniciaron los trabajos tendientes a sistematizar las cuestiones referentes a la Educación Superior en los Estados Parte, principalmente en lo que respecta al reconocimiento de los estudios y títulos, y, se crearon a la vez grupos de trabajo en cada país para analizar el tema de cursos de postgrado.

Sobre esa base tres son las acciones de mayor envergadura que han venido desarrollándose en el último tiempo en el marco de los acuerdos adoptados en el Mercosur educativo: Acreditación de carreras, formación de recursos humanos y vinculación entre universidad y sector productivo.

En lo que concierne a la acreditación de carreras y programas cabe destacar que en el mes de noviembre de 1996, en la ciudad de Gramado, Brasil, la Reunión de Ministros de Educación decidió encargar al Comité Coordinador Regional la realización de estudios de viabilidad para la acreditación de cursos, con vistas a definir un sistema de reconocimiento de títulos. Este acto materializó la voluntad regional de crear un marco que permita la movilidad de estudiantes a través de la acreditación de las carreras.

En la misma dirección a fines del primer semestre de 1997, el 11 de junio, se creó un Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, con la finalidad de diseñar una propuesta de organización de un sistema de acreditación de carreras universitarias. Los objetivos y metas de este Grupo de Trabajo fueron investidos con carácter prioritario por la Reunión de Ministros, en Diciembre de ese mismo año.

En ese contexto se suscribe el Memorándum de Entendimiento sobre la implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del Mercosur. El anexo al Memorándum de Entendimiento se divide en ocho capítulos y contiene las Normas Generales de Operación y Procedimientos del Mecanismo Experimental de Acreditación del Mercosur (MEXA). En él se detalla, entre otros aspectos, la solicitud de acreditación (en la que la institución solicitante debe declarar explícitamente que cumple los requisitos y que acepta los criterios y normas establecidos); que acepta la estructura general del informe de autoevaluación; acepta la visita del Comité de Pares y el dictamen que corresponda. El informe es el resultado según estas Normas, de un proceso mediante el cual la carrera o programa que busca la acreditación da cuenta del grado en que se ajusta a los criterios y parámetros de calidad establecidos y concordados para ella, así como de la forma en que cumple con sus propias metas y propósitos.

El acuerdo en comento ha permitido implementar acciones concretas mediante la creación de agencias acreditadoras en los países donde no existían, la definición de normativas compartidas, la definición de criterios y estándares comunes para la acreditación de algunas carreras, y sobre todo el intercambio de pares evaluadores entre los distintos países de la región. Tras realizarse la convocatoria respectiva se acordó que se harían responsables para llevar a cabo esta tarea las agencias nacionales de acreditación existentes, esto es, la Coneau en Argentina, la Conaes en Bolivia, el CSE en Brasil, la CNAP en Chile, la recientemente creada Anaes en Paraguay y el Ministerio de Educación en Uruguay.<sup>5</sup>

En materia de formación de recursos humanos, si bien se ha promovido políticas regionales de capacitación en las áreas de políticas públicas y vinculación universidad sector productivo, no se pudo acceder a antecedentes ni datos sistematizados por país que permitan arribar a conclusiones acerca del impacto de dichas iniciativas aún cuando se reconoce la existencia de iniciativas de carácter institucional. Asimismo, existe la preocupación por buscar mecanismos de cooperación y diálogo que contribuyan al perfeccionamiento del sector docente.

---

<sup>5</sup> Hacia el año 2005 la situación era la siguiente: Argentina –a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria – y Brasil registraban avances significativos en relación con la acreditación de carreras de grado; Uruguay presentaba aún una situación todavía indefinida acerca de quién se responsabilizará de estos procesos (entre el Ministerio de Educación y su principal universidad nacional); Bolivia y Chile estaban avanzando en la implementación de la acreditación para carreras de grado a través de los respectivos Ministerios de Educación, tarea que en un futuro próximo será transferida a comisiones autónomas (lo que ocurrió en Chile con la creación de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado en 2003; en Bolivia con la creación de la Conaes y en Paraguay con la conformación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior se dio un importante avance el año 2003 para consolidar un sistema de evaluación y acreditación que permita responder a las necesidades del país y a los compromisos suscritos en el marco del Mercosur Educativo.

En lo que respecta a la relación entre universidad y sector productivo es posible constatar que a fines de la década pasada se constituyó un grupo de trabajo que estableció un plan de actividades que incluyó la realización de un seminario en la U. de Santa Catarina entre el 19 y el 22 de agosto de 1997 en el cual participaron empresarios y académicos. En la ocasión, se expusieron paneles y se presentaron experiencias de los distintos países de la región tanto desde la perspectiva de los empresarios como de los académicos. En la actualidad no se dispone de información centralizada que permita individualizar los alcances de la relación entre universidad y sector productivo.

### 2.3 Acceso, cobertura y democratización en los países del Mercosur

En general, las políticas públicas que se han estado implementando en los países del Mercosur no abordan el ámbito de la educación superior. No obstante ello, la discusión al interior de los gobiernos ha estado centrada en la no discriminación en el acceso en función de los méritos individuales. De hecho, a nivel de ayudas estudiantiles para fomentar un acceso más equitativo se encuentran principalmente programas estatales de becas para estudiantes de buen rendimiento académico y escasos recursos, orientados tanto a asegurar su acceso, como su permanencia al interior del sistema, evitando de ese modo la deserción por motivos económicos.

Iniciativas más acotadas para la promoción del acceso de los grupos indígenas y otras minorías, presentes en Bolivia, Brasil y Chile, o dirigidas a víctimas de la violencia política, suelen combinar recursos públicos con programas de admisión especial y becas complementarias de algunas universidades específicas. Se trata de medidas de apoyo financiero y son evaluadas como respuesta de determinadas universidades frente a las demandas del entorno en que se insertan, o como estrategia de diferenciación ante el crecientemente competitivo mercado de la educación superior.

Tanto en las medidas promovidas por los estados, como en las que surgen de las propias universidades resalta la casi total ausencia de programas orientados a mejorar el rendimiento académico y la calidad de la inserción de los grupos destinatarios. Lo anterior, obviamente, repercute directamente en los índices de retención, especialmente críticos en Argentina y tan preocupantes como los problemas de acceso en los restantes países.

La Declaración Universal de Derechos Humanos da cuenta en uno de sus párrafos que el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. Declaración que es confirmada en la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI cuando se sostiene que el acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes pudiendo concretarse a cualquier edad.

Al discutirse el tema del acceso a la educación superior ciertamente que el término clave parece ser el de “igualdad de oportunidades”. Según el contenido y alcance que se le otorgue a este concepto podrá distinguirse dos grandes niveles:

Una primera definición apunta a propiciar el acceso a la educación superior de quienes cumplen con los requisitos académicos formales ya sea mediante becas y/o créditos.

Una segunda perspectiva dice relación con promover de forma activa el acceso de quienes forman parte de aquellos grupos con menores posibilidades de ingresar a la educación superior (minorías étnicas, discapacitados físicamente, etc.). En tal sentido, se han promovido distinto tipo de acciones siendo la más conocida el establecimiento de cuotas raciales o étnicas para incidir en la composición del alumnado de las universidades (medida ampliamente discutida, tanto en sus consecuencias como en su constitucionalidad). Otro tipo de acción de este tipo corresponde a la introducción de criterios de preferencia o prioridad –como bonificaciones en los puntajes–, según las características de los postulantes.

La reducción de la desigualdad en el acceso a la educación superior se vincula directamente con las acciones destinadas a minimizar la brecha en las oportunidades educativas

en el nivel básico y medio. Sólo en la medida que éstas tengan éxito disminuirá la inequidad en el acceso a la educación superior.

Por otro lado, no cabe duda que tanto la expansión, la diversificación como la privatización de los sistemas terciarios han tenido un impacto directo en materia de acceso y democratización al interior de los sistemas de educación superior del mundo y de la región. En los párrafos siguientes se da cuenta de lo acontecido en los países miembros y asociados del Mercosur.

### 2.3.1 Argentina

Al recuperarse la democracia en 1983 los procedimientos de selección e ingreso fueron modificados. En efecto, junto con reestablecerse el ingreso irrestricto en las universidades de gestión estatal, se suprimió el arancel para los estudios de grado.<sup>6</sup> Ambas medidas contribuyeron para que se produjera un crecimiento explosivo de la matrícula en esas instituciones. A su vez, en la mayoría de las universidades privadas no se establece otra condición de ingreso que el haber acreditado el ciclo medio, salvo en unas pocas de alto nivel de exigencia. En las instituciones de educación superior no universitarias tampoco hay exámenes de ingreso, excepto en una pequeña minoría que procura seleccionar a sus estudiantes.

En Argentina no existe una prueba nacional común para los postulantes al sistema de enseñanza superior, sino que el acceso es regulado por las propias instituciones de educación superior, ya sean públicas o privadas. Estas regulaciones son muy diferentes según las universidades, facultades o áreas académicas. Aún cuando no se observan estudios específicos respecto del perfil socioeconómico de los estudiantes de educación superior, a partir de la información proporcionada por la Universidad de Buenos Aires se pueden extrapolar ciertas tendencias, pues los datos señalan que el 75% de los estudiantes son de clase media y el porcentaje restante se divide entre un 12% de clase alta y otro 12% de clase baja (Sánchez, 2002).

Es importante señalar que luego del mejoramiento que experimentó la cobertura y el acceso a la enseñanza superior, especialmente en la década de los ochenta con la expansión de las universidades privadas, a partir de los últimos años de la década pasada y los primeros de la nueva era, se advierten problemas relativos a la ausencia de un sistema universitario integrado, que genera una excesiva competencia local promoviendo saturación en los mercados de empleo profesional y presionando hacia la emigración profesional. Dicha situación se vuelve aún más compleja con la irrupción de una nueva competencia de la educación transnacional y de la educación virtual local e internacional (Fernández, 2002).

Si bien no existe una política puntual asociada a fomentar el acceso a la educación superior de los sectores más desventajados en la Argentina, sí existen algunas iniciativas promovidas en la última década. Una de ellas dice relación con la instauración del Programa Nacional de Crédito Educativo para la Educación Superior. Una segunda iniciativa, implementada por el gobierno argentino a contar del año 1996 fue el Programa Nacional de Becas Universitarias (Pnub) con el fin de promover una mayor igualdad de oportunidades, favoreciendo el acceso y/o permanencia de alumnos de escasos recursos económicos y buen desempeño académico en los estudios de grado. Los destinatarios del Programa que es administrado por la Secretaría de Políticas del Ministerio de Educación son aquellos estudiantes que se encuentren cursando una carrera de grado de una Universidad Nacional y el beneficio consiste en una suma de \$2.500 anuales, en 10 pagos mensuales. La beca puede ser renovada cada año si los alumnos beneficiarios

---

<sup>6</sup> La gratuidad de la enseñanza universitaria estatal es un principio que amplios sectores estudiantiles, docentes y políticos no están dispuestos a revisar, pese a que la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 estableció la posibilidad de que las universidades de gestión estatal fijaran tasas por los estudios de grado siempre que los fondos fueran destinados a becas estudiantiles. Las universidades mantuvieron la gratuidad de este nivel de estudios, salvo tres que establecieron algunos sistemas blandos de aranceles. A nivel de postgrado, no obstante, las universidades públicas han fijado significativos aranceles para autofinanciarse.

mantienen la misma regularidad y promedio exigido para el ingreso al Programa. Dicho programa cuenta con varios componentes o subprogramas, uno de los cuáles está destinado a alumnos que provengan de comunidades indígenas (desde el año 2000). Desde su implementación hasta el año 2000, el Pnbu ha otorgado 10.589 becas a razón de aproximadamente 2.500 beneficiarios por año. En 2005, alrededor de un 30% de los postulantes al beneficio pudo acceder a él lo que denota la debilidad del sistema de becas.<sup>7</sup>

Según algunos expertos, pese al incremento, diversificación y feminización de la matrícula estudiantil universitaria, se mantuvo la “inequidad” social y se formó una “inequidad” de calidad (Del Bello, 2002; Rama, 2005). Esta situación puede explicarse por la escasa equidad en el acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema, como consecuencia de la carencia de sistemas de becas y créditos suficientemente extendidos destinados a apoyar económicamente a quienes, teniendo capacidad y voluntad de estudiar, no tienen recursos para hacerlo (García, 2004).

En 1993, se sancionó la Ley Federal de Educación, referida al conjunto del sistema educativo, desde la educación inicial hasta el postgrado universitario. En este período se registró una fuerte expansión en materia de instituciones universitarias. Se crearon nueve universidades nacionales y se autorizaron 23 universidades privadas. Pese a la fuerte expansión institucional la matrícula de las universidades nacionales sólo creció un 12% en seis años (1991-1997), mientras que en los años anteriores (1984-1990) había crecido en un 65%. La expansión fue mucho mayor en la matrícula de las universidades privadas, un 35 % entre 1990 y 1995 y mantuvo un crecimiento regular hasta la crisis económica. Con todo el crecimiento de la matrícula universitaria en las últimas décadas no se ha visto acompañado de un crecimiento similar en el número de graduados, en especial en las universidades nacionales. Asimismo, gran parte de la deserción se registra en el primer año de estudio en el que la tasa de fracaso es del orden del 40% al 50%. Más aún, los datos señalan que entre mayo de 2001 y mayo de 2002, la desocupación en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires aumentó al 25,1% y la de los profesionales universitarios creció al 53,8%. Así, mientras en octubre de 1990 los desocupados con título universitario eran sólo el 1,1% del total de desocupados, en mayo de 2002 eran el 7,3% (Fernández, 2002).

Para enfrentar esta situación, se está debatiendo para que la política en educación superior se articule con la enseñanza media, se mejoren los procedimientos de acceso a la educación superior, se amplíe la oferta de carreras intermedias y cortas, en especial de carácter tecnológico y se reduzca la excesiva extensión de las carreras universitarias. Paralelamente, respecto del crecimiento y diversificación de las instituciones de enseñanza superior, y su impacto en la generación de una fuerte competitividad, donde predomina el criterio de mercado por sobre el académico, se señala que el Estado y sus instituciones de regulación, acreditación y control debieran asumir un rol más activo.

### 2.3.2 *Bolivia*

Hasta mediados de la década del 90 de la centuria pasada, la ausencia de políticas de Educación Superior caracterizó el desarrollo del sistema. La aprobación de la Ley de Reforma Educativa en 1994, no obstante, supuso el primer intento en regímenes democráticos de generar políticas gubernamentales en la Educación Superior y de crear espacios en el aparato gubernamental para promoverla.

Con el apoyo y financiamiento de la cooperación internacional, particularmente el Banco Mundial, se creó el Programa de Reforma de la Educación Superior (Pres), que bajo una agenda preestablecida y sin muchas variantes en el contexto latinoamericano, se trazó dos

<sup>7</sup> Según algunas estimaciones satisfacer la demanda actual de becas del Programa Pnbu implicaría un desembolso equivalente a US\$150 millones anuales lo que representaría cerca de 8% del financiamiento institucional en circunstancias que el gasto no superaría los US\$7 millones anuales (Del Bello, 2002).

objetivos: modificar los sistemas de asignación presupuestaria a las universidades públicas con la idea de introducir el “accountability” y certificar sus niveles de calidad. La política, desde ya con limitaciones en su concepción y alcance, no cuajó más allá del discurso y si bien tuvo un impacto relativo, más bien no deseado ni previsto, el régimen universitario, salvo pequeñas transformaciones, continúa funcionando como hasta entonces. Lo anterior, en parte, se explica por la presión que ejercen los poderes extraestatales y por los cambios políticos que se han suscitado en el último tiempo (Rodríguez y Weise, 2006).

Por otra parte, en lo que concierne a los procedimientos de selección cabe mencionar que a diferencia de otros sistemas, el sistema de educación superior boliviano es poco selectivo. En efecto, el único requisito de ingreso es haber concluido la educación secundaria en cualquiera de sus modalidades, con lo que se otorga el título de bachiller en humanidades. Dicho título habilita para acceder a la educación superior universitaria. Existen, sin embargo, diversas modalidades de acceso a la educación superior, de características diferenciadas entre el sector público y privado.

Las políticas de admisión de las universidades, tanto públicas como privadas, no se han alterado mayormente en los últimos años. En el caso de las universidades públicas autónomas hasta inicios de los 90 prevaleció el ingreso libre. Desde esa década, no obstante, se comenzó a instaurar de modo paulatino mecanismos selectivos, entre los cuales se cuentan: Prueba de suficiencia académica, curso propedéutico, ingreso por excelencia e ingreso libre. Como contrapartida, en el ámbito de las universidades privadas predomina el ingreso libre aun cuando existen algunas excepciones donde se aplica la Prueba de Aptitud Académica (Daza, 2003). Debido a la necesidad de competir por alumnos en el mercado, no se implementan pruebas selectivas, pues el interés es matricular la mayor cantidad posible de estudiantes para asegurar la sostenibilidad financiera de las instituciones, en tanto que éstas se sustentan casi exclusivamente con el ingreso por matrículas. Los mecanismos de selección antes enumerados serían ratificados en el X Congreso Nacional de Universidades desarrollado en Cobija, departamento de Pando en el año 2003 donde se aprobó, entre otras disposiciones, el Reglamento del Régimen Estudiantil de la Universidad Boliviana.

Mientras la educación en el sistema universitario público es de carácter gratuita, en el sector privado los costos varían de programa en programa oscilando entre los US\$200 y los US\$1.750 por semestre en el pre grado, en tanto que a nivel de postgrado los aranceles oscilan entre los US\$3.500 y los US\$7.000 por semestre.

Para fomentar el acceso al sistema terciario y, consecuentemente, elevar la cobertura las universidades privadas disponen de distintas becas que permiten cubrir parcial o totalmente la matrícula y la colegiatura. Es más, según se establece en el Reglamento General de Universidades Privadas cada institución debe otorgar becas al 10% de sus estudiantes. De manera complementaria, cabe indicar que existen créditos educativos otorgados por dos entidades privadas sin fines de lucro: el Centro Impulsor de Educación Profesional (Cidep) y por la Fundación para la Producción (Fundapro). No obstante, la cobertura de población beneficiada por este tipo de ayudas estudiantiles es muy reducida y no supera el 0,7% de los estudiantes que asisten a las universidades privadas.

En materia de acceso no existe una prueba nacional de ingreso o Examen de Estado, y el Ministerio de Educación no interviene en este sentido. De manera experimental, a contar de 1999 se toma una prueba nacional a bachilleres (Prueba de Aptitud Académica), cuyos resultados no son condicionantes para el ingreso a la Educación Superior, sino simplemente referenciales de la calidad de los bachilleres. No es el Estado sino las universidades las que determinan el uso de sus resultados dentro de sus propios procedimientos de acceso (Rodríguez y Weise, 2006).

En Bolivia, las posibilidades de profesionalización se restringen casi exclusivamente a la educación superior universitaria. Generalmente, las instituciones de educación superior no universitaria (en su mayoría privadas) poseen baja cobertura y escasa oferta y no tienen prestigio

ni reconocimiento laboral, por lo que presentan menor demanda por parte de los jóvenes. En contrapartida, el acceso a la educación universitaria es la principal aspiración de los jóvenes y familias de los diferentes estratos sociales, pues ésta tiene una alta valoración social; no así las carreras técnicas, por esta razón la demanda de ingreso a este nivel es muy alta (estimada entre un 75% y un 80% de bachilleres) (Tezanos, 2003).

Indudablemente, dicha situación, junto al crecimiento demográfico y el incremento de la cobertura escolar, explica por qué el porcentaje de estudiantes ha ido aumentando progresivamente, pese a la implementación de modalidades de ingreso. Mientras en 1990 la cobertura en relación al grupo de edad (17-24 años) era del 12,68%, en 1995 llegaba al 15,74%, el 2000 al 20,51% y el 2005 al 24,17%. Tasa de cobertura superior a la media latinoamericana (alrededor del 20%), no obstante que en Bolivia en los niveles primario y secundario la cobertura es muy inferior a la de los otros países de la región (Rodríguez y Weise, 2006).

### 2.3.3 *Brasil*

Con anterioridad al año 1996 cuando se dicta la Ley de Directrices y Bases de la Educación, el acceso a la educación superior estaba mucho más reglamentado dado que se exigía pruebas de ingreso donde los egresados de la educación secundaria debían demostrar los distintos conocimientos adquiridos en la enseñanza secundaria, así como su capacidad intelectual para cursar estudios en el nivel terciario. Con la dictación de la Ley de 1996, sin embargo, se flexibilizó bastante y se estipuló que para acceder al sistema terciario sólo era necesario haber egresado de la enseñanza secundaria y pasar una prueba de redacción en el proceso de selección conforme lo establecía el Ministerio de Educación. De igual manera, la nueva Ley de 1996 daba la posibilidad a las instituciones de educación superior de utilizar el Examen Nacional de Educación Media (Enem) como un mecanismo de selección.

Tal y como se consagra en la Constitución Brasileña de 1988 el costo de acceder a una institución universitaria pública será gratuito y subsidiado por el Estado, en tanto que a nivel de las instituciones privadas el costo de los estudios de pregrado será pagado. En ese nuevo contexto, las políticas de acceso que se han fomentado desde el gobierno brasileño para apoyar a estudiantes de bajos recursos se sustentan, fundamentalmente, en tres iniciativas o programas de reciente data:

- 1) El Programa de Financiamiento de la Educación Superior (Fies), cuya creación es remonta al año 1999, es un programa dependiente del Ministerio de Educación que sustituyó al antiguo programa de crédito educativo (PCE/Creduc). Tiene como objetivo auxiliar económicamente a través del otorgamiento de créditos (con una tasa de interés de aproximadamente el 9% anual) a estudiantes en situación económica desfavorecida para la realización de estudios de grado en instituciones no gratuitas. En los criterios de selección de los beneficiarios se considera la renta total familiar, el hecho de ser o no egresado de escuela pública y la raza del candidato, entre otros aspectos. El porcentaje de financiamiento que otorga el programa es elegido por el estudiante. Si bien el Fies es un programa federal, existen a nivel estadual otros programas similares (por ejemplo, el Procred del Gobierno de Rio Grande do Sul). Actualmente, más de 300.000 estudiantes se han beneficiado con el Fies con una inversión de recursos del orden de los R\$3 billones. Una de las mayores dificultades enfrentadas por el programa dice relación con la exigencia de un fiador dado que para los jóvenes de menores recursos siempre será más difícil encontrarlos con lo que de algún modo se restringe el acceso a este segmento de la población.
- 2) El Programa Universidad para Todos (ProUni) creado por el Gobierno Federal en el año 2004 e institucionalizado por la Ley nº 11.096, de 13 de Enero de 2005,

tiene como finalidad posibilitar el acceso a la educación superior de jóvenes de escasos recursos. Los estudiantes beneficiarios del ProUni son preseleccionados por los resultados y perfil socioeconómico del Examen Nacional de Educación Media (Enem), o bien por otros criterios definidos por el Ministerio de Educación. Asimismo, se prevé que el programa tenga una política de cupos donde las becas de estudio para afro-descendientes e indígenas sean concedidas de acuerdo con la proporción de estas poblaciones en los respectivos estados. En su primer proceso selectivo ProUni asignó un total de 112.000 becas de estudio (totales y parciales) en 1.142 instituciones de educación superior de todo el país y en los próximos cuatro años, de acuerdo a lo planificado, debiera otorgar un total de 400.000 becas.

- 3) Los sistemas de cupos representan un régimen especial de reserva de vacantes para estudiantes egresados de escuelas públicas, en especial negros e indígenas. En esa perspectiva en años recientes fueron dictadas leyes estatales que establecen la reserva de cupos para pardos y negros en universidades públicas. Por ejemplo, en el Estado de Río de Janeiro, la Ley n° 3.708, del 9 de Noviembre de 2001, instituye cupos de hasta un 40% para la población negra y parda en el acceso a la Universidad del Estado de Río de Janeiro y a la Universidad Estadual de Norte Fluminense (Sverdlick y otros, 2005).

El sistema de educación superior brasileño va creciendo aceleradamente desde la década de los noventa, especialmente en el sector privado. Pero, pese al impacto de la enseñanza privada en el acceso, los costos de la enseñanza superior pública han debido aumentar para financiar el crecimiento de la cobertura, situación que tiene en crisis al actual sistema de financiamiento.

En este contexto, las políticas de acceso para la educación terciaria planteadas en años recientes sugieren la necesidad de introducir modificaciones en el modelo vigente desde comienzos de la década pasada. Se sostiene que para alcanzar las metas de cobertura fijadas para el año 2010, en el sentido que un 30% de la población comprendida entre los 18 y los 24 años acceda al sistema de educación superior, es necesario discutir respecto del apoyo que se le puede otorgar al sistema superior privado. Paralelamente, se ha abierto una discusión respecto de la estimulación de créditos educativos, especialmente para que los nuevos estudiantes, que cada vez serán más, provenientes de los estratos socioeconómicos más bajos, puedan financiar sus estudios (Schwartzman, 2003).

### 2.3.4 Chile

Chile no ha contado con una política de acceso consistente y coherente a lo largo de las últimas tres décadas. Por el contrario, con la reforma estructural de 1981 se impuso la privatización del sistema y con ello se echó por tierra el régimen de arancel diferenciado que había predominado en el sistema universitario chileno por décadas. Como consecuencia de ello, se aranceló la educación superior y se modificó significativamente el régimen de financiamiento universitario. El acceso, por ende, quedó supeditado preferentemente a la capacidad de pago que tuvieran las familias de los jóvenes que accedieron al sistema. Prácticamente, el único mecanismo de financiamiento que dispusieron los jóvenes en los años 80 fue el crédito universitario en tanto que no hubo programas de becas para apoyar el ingreso de jóvenes talentosos de escasos recursos.

A contar del año 1990, sin embargo, con el retorno de la democracia a Chile, se implementaron distintos programas de becas entre los cuales los más relevantes –considerando el volumen de recursos invertidos por el Estado y el número de beneficiarios– son el Programa

de Becas Mineduc (hoy denominado Programa Bicentenario) y el Programa de Becas Juan Gómez Millas. Dichos programas están dirigidos a financiar total o parcialmente los estudios superiores de aquellos jóvenes que acceden a las universidades del Consejo de Rectores que tengan méritos académicos y una situación económica deficitaria. Otros programas de becas impulsados por el gobierno en la década pasada y que siguen vigentes en la actualidad son el Programa de Becas Indígena, el Programa de Becas Presidente de la República, el Programa de Becas para Estudiantes de Pedagogía y los Créditos Corfo. A mediados de la década del 90 se reforma el régimen de crédito universitario y se le reemplaza por el Fondo Solidario de Crédito Universitario. Dicho Fondo financia a estudiantes que no disponen de recursos para costear los aranceles de las universidades del Consejo de Rectores. A comienzos del presente año se crea un nuevo programa de ayuda estudiantil: el Crédito con Aval del Estado al cual pueden acceder estudiantes de todas las instituciones de educación superior con lo cual también se pretende apoyar el acceso de jóvenes que deseen ingresar a instituciones de carácter privado y que no pueden costear sus estudios.

En términos de los recursos invertidos y el universo de beneficiarios cabe acotar que entre los años 1991 y 2005 los recursos invertidos en los programas de becas se han septuplicado pasando de los \$10.000.000.000 a los \$70.000.000.000, en tanto que el número de beneficiarios pasó de 10.000 a 65.000 en el mismo lapso.

Todos los programas arriba enunciados de una u otra forma han permitido incrementar el acceso de jóvenes de escasos recursos al sistema con lo cual las brechas de inequidad en el acceso se han reducido en alguna medida aunque aún queda mucho por avanzar para alcanzar un mayor nivel de equidad. De cualquier manera, las iniciativas antes nombradas si bien no constituyen la esencia de alguna política puntual relativa al acceso dan cuenta de la enorme preocupación que ha existido en los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia para incrementar la cobertura en todos los estratos socioeconómicos.

En Chile, desde 1980 la cobertura de la educación superior ha aumentado sostenidamente, ubicándose la tasa bruta de escolaridad, en los primeros años del presente siglo por sobre el 35% para el grupo de 18 a 24 años de edad (Espinoza y González, 2006). Mientras, que las proyecciones del Ministerio de Educación chileno, indican que esta tasa se ubicará en algo más de 41% en el año 2010. Desde el punto de vista de la variable género, la matrícula de mujeres en el sistema terciario ya en el año 2001 alcanzaba al 47% del total.

El incremento en la cobertura en educación superior para el periodo 2000-2003 no se distribuye en forma igualitaria para los distintos quintiles de ingreso. En el quintil más rico alcanza a un 74% creciendo 8% en el periodo, en cambio en el quintil más pobre la matrícula llega al 15% lo que representa un aumento del 5% respecto de lo observado el año 2000. No obstante las diferencias entre los quintiles extremos, llama la atención el grado de cobertura del nivel más pobre en donde 1 de cada 7 jóvenes estaría accediendo a la educación superior mientras que 3 de cada 4 jóvenes del quintil más rico se encuentra estudiando en el nivel terciario (Espinoza y González, 2006).

Por otra parte, vale la pena indicar que el sistema de selección en Chile difiere dependiendo del tipo de institución, si bien el único requisito común de ingreso exigible es la licencia secundaria. En efecto, las universidades del Consejo de Rectores y algunas universidades privadas (las de mayor prestigio), utilizan como instrumento de selección la prueba nacional denominada Prueba de Selección Universitaria (PSU) que se compone de una parte verbal, una parte matemática, y una prueba específica para las distintas áreas del conocimiento. Otras instituciones, incluyendo universidades privadas e instituciones no universitarias utilizan como principal mecanismo de selección una entrevista personal y el haber rendido la PSU.

Pese a los logros que se advierten en materia de acceso y cobertura existe conciencia entre los distintos actores que es necesario propiciar medidas e iniciativas que apunten a un mejoramiento de la calidad de la educación ofertada a todo nivel, esto es, educación básica,

media y superior. De ahí que no puede dejar de mencionarse que desde el mes de julio pasado se encuentra trabajando un Comité Asesor de la Presidencia en materias educativas el cual se constituyó como consecuencia de las protestas ejercidas por los estudiantes secundarios durante el mes de mayo y que tuvieron enorme revuelo a nivel nacional e internacional. En lo medular, las protestas apuntaron y apuntan a la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Loce) que regula los destinos del sistema educativo en su conjunto y que está vigente desde el mes de marzo de 1990 (aprobada bajo la dictadura de Pinochet un día antes que asumiera el gobierno democrático de Patricio Aylwin).

El Comité Asesor se compone de un total de 81 miembros provenientes de distintos ámbitos quienes fueron invitados por la Presidenta Michelle Bachelet para discutir en torno a las demandas de los estudiantes y generar un Informe (que deberá estar entregado a fines del presente año) que sirva de base para un futuro proyecto de ley que reforme el sistema educativo. Indudablemente, la discusión y debate que se he generado con ocasión de la instauración de este Consejo tanto dentro como fuera del mismo ha sido una oportunidad única para diferentes actores que pueden opinar sobre distintos aspectos que aquejan al sistema educativo. Este espacio por cierto está contribuyendo significativamente a ahondar las bases democráticas del sistema en su conjunto y del sector educación, en particular.

### 2.3.5 Paraguay

El retorno al régimen democrático en 1989 implicó el final de una larga era oscurantista durante la cual la educación, en general, y la universitaria, en particular, tuvo que soportar las restricciones y rigores impuestos por la dictadura.

Al iniciarse el proceso de transición democrática a fines de los años 80 se puso en marcha un proceso de reforma educativa, reconocida en la actualidad como el único ámbito de reforma del Estado concretado durante la transición. Con dicha reforma quedó intacta la tradicional escisión entre la educación superior universitaria y el resto del sistema educativo (nivel básico y secundario). Puntualmente, en el caso de la Universidad Nacional que ostentaba una posición hegemónica en ese nivel educativo, el proceso de gestión y cambio respondía de manera exclusiva a la conducción de las autoridades elegidas por el *demos* universitario (en rigor por el estamento docente mayoritariamente ligado al régimen depuesto), mientras que el nivel básico y secundario proseguían bajo la tutela del Ministerio de Educación. En los hechos hubo coexistencia de una estructura bicéfala en la conducción del sistema educativo nacional que en definitiva determinó una dualidad en la implementación de la reforma educativa y un desenvolvimiento unilateral y disímil entre el nivel escolar (primaria y secundaria) y el nivel terciario.

En el primer caso, la política institucional se caracterizó por una total prescindencia del proceso de reforma educativa liderado y conducido por el Ministerio de Educación y el Consejo Asesor de la Reforma Educativa. Es más, las autoridades de la Universidad Nacional, amparadas en una peculiar interpretación del principio de *autonomía universitaria*, junto con ignorar y automarginarse del plan nacional de reforma educativa promovido desde el gobierno desestimó cualquier urgencia o necesidad de emprender una reforma en el plano universitario. Consecuentemente, prevaleció el apego al *status quo* (Rivarola, 2002).

En otras palabras, desde que se iniciara la reforma a comienzos de la década del 90 se perfilaron dos grandes tendencias: la primera, centrada en la educación básica y media, impregnada de fuertes impulsos de cambios, una alta participación social y política y una ponderable concentración de recursos humanos y medios económicos provistos por el Estado a través del Ministerio de Educación; y, la segunda, limitada al escenario universitario, caracterizada por la hegemonía de fuerzas conservadoras, aislacionistas e indiferente a los profundos cambios que se venían dando en el ámbito nacional, en el sistema escolar.

Del mismo modo, a partir de 1989 se genera una fuerte expansión de las universidades privadas (ausencia de prohibición) que incorpora una significativa modificación en materia de acceso a la educación superior. El incremento explosivo del sector universitario privado se explica en gran medida por cuanto no existe el requisito del examen de ingreso y el acceso depende, fundamentalmente, de la capacidad económica de los jóvenes y sus familias para financiar los estudios.

Tomando en consideración los antecedentes previamente reseñados resulta pertinente mencionar que la década del noventa mostró una fuerte dinámica de crecimiento de la educación superior paraguaya, tanto en términos de matrícula y número de instituciones, aunque también se dio un proceso de descentralización que se tradujo en la apertura de nuevas sedes universitarias en varias ciudades del país. Entre los años 1998 y 2000, la tasa de escolaridad a nivel nacional osciló alrededor del 7%, en la población de 17 a 24 años de edad, cobertura que demográficamente muestra una homogénea participación de género. Otra característica de este sistema, se encuentra en la acelerada expansión de la educación superior privada, donde en menos de una década, se crearon dieciocho nuevas universidades que en conjunto aglutinaron alrededor de las dos terceras partes del total de estudiantes universitarios del país (Cáceres, Gaona y otros, 2005).

Durante los 90, el crecimiento de la matrícula universitaria generó un avance importante en términos de ingreso y de mayor equidad educativa. Sin embargo, la agudización de la crisis económica en la presente década y la delicada base financiera de las instituciones privadas están erosionando los niveles de calidad con que se inició el proceso de incremento en la cobertura. Las perspectivas señalan que para los primeros años del nuevo milenio, existen claros indicios de que se mantendrá la tendencia de una desaceleración en la dinámica de acceso a la universidad, producto de la severidad de la crisis económica y el sostenido aumento del desempleo en los sectores medios de la población (Rivarola, 2002).

### 2.3.6 Uruguay

Para acceder a la educación superior se requiere haber completado la enseñanza media. Las universidades e instituciones terciarias públicas o privadas deben exigir y/o constatar el cumplimiento de este requisito al momento dematruilcuar a los jóvenes.

Según Torello (2004) la enseñanza media en el Uruguay posee una fuerte selectividad social y constituye, junto a la región geográfica de procedencia de los jóvenes, un significativo factor regulador del acceso a la educación superior. Entre los 12 y los 29 años, sólo el 50% de los individuos completa la educación media y la probabilidad de hacerlo está intensamente asociada al quintil de procedencia: 0.78 en el quintil más rico y 0.29, en el más pobre.

Tal y como se reconoce en una publicación reciente del Ministerio de Educación y Cultura (2005) en el nivel terciario existe aún mucho espacio para la ampliación del acceso, el que se restringe sensiblemente en relación a los niveles primario y secundario. Más aún, dado que el acceso o la culminación de estudios no es universal el sistema de educación superior se encuentra frente al desafío de la equidad donde el diferencial más relevante no es el género sino más bien la localización geográfica y los ingresos del hogar.

La situación del sistema de educación superior uruguayo entre los años 1996 y 2004, puede separarse analíticamente en períodos, respecto de sus políticas de acceso. Hasta el año 2000 es posible sostener que la política de acceso está vinculada con las preocupaciones por la democratización de los sectores con menores probabilidades de acceso, pero paulatinamente este énfasis comienza a chocar con las limitaciones presupuestarias y con la factibilidad que los egresados se integren exitosamente en el mundo del trabajo. De esta forma, en los primeros años del presente siglo se comienza a discutir, entre diferentes actores sociales, respecto de la limitación del ingreso a la educación superior. Este hecho se ve reforzado en la medida que cuando se

observa el desempeño académico de los estudiantes, sólo una cuarta parte de los que ingresan se gradúan y una también alta proporción abandonan tempranamente el sistema de educación superior (Wschedor, 2005).

Esta situación, indudablemente, está más cerca de las problemáticas que atraviesan los sistemas terciarios del mundo desarrollado, que de aquellas que caracterizan a los otros países del Mercosur. En este contexto, sin abandonar el tema del ingreso de los sectores con menores probabilidades de acceso en función de sus características socioeconómicas, la política educativa uruguaya está poniendo atención en las problemáticas del fracaso académico de los estudiantes y en la pertinencia de la oferta educativa en relación al mundo productivo. Bajo esa dinámica, se ha estado discutiendo recientemente en torno a la implementación de un sistema de ingreso en el que cada aspirante sea evaluado y en función de su formación anterior se le sugiera lo que podría seguir como carrera en el nivel terciario (Wschedor, 2005).

Para asegurar un acceso equitativo así como la permanencia al interior del sistema la Universidad de la República, la Caja de Profesionales Universitarios y el Ministerio de Educación y Cultura dieron origen a mediados de la década del 90 al Fondo Nacional de Solidaridad, que se financia con el aporte de los egresados de los cursos superiores del Consejo de Educación Técnico-Profesional (Anep) y de los egresados de la Universidad de la República (profesionales con diez años de antigüedad en la profesión). Los recursos recaudados anualmente son destinados a financiar becas para alumnos de buen rendimiento académico y de escasos recursos. Mientras entre los años 1996 y 1998 se asignaron en promedio anualmente un total de 2.000 becas lo que implicó un desembolso promedio de US\$6.000.000, a contar del año 1999 la población beneficiaria casi se ha duplicado lo que ha significado una inversión anual cercana a los US\$3.000.000 (Martínez, 2003). Si bien el nivel de recursos destinados a financiar becas con posterioridad al año 2000 es menor al observado en el periodo anterior, el Fondo de Solidaridad continúa ejerciendo un impacto importante como mecanismo de equidad en la educación superior uruguaya. Es importante consignar que, en promedio, cerca del 85% de los estudiantes que han obtenido la beca provienen del interior del país.<sup>8</sup>

El crédito bancario, por otra parte, no se ha constituido en una estrategia generalizada para el acceso a la educación superior privada (la única arancelada) en la última década aunque la inversión educativa de las familias no es inferior al 0.20 del PBI (Oddone y Perera, 2004; Chiancone, Borraz y Veiga, 2006). El alto costo relativo del sistema financiero uruguayo y la profunda crisis económica acaecida en 2002, explican que las familias tiendan a recurrir a otras formas de ahorro para costear la inversión educativa.

Otro aspecto a considerar para entender los cambios recientes que ha experimentado el sistema terciario uruguayo dice relación con el crecimiento del sector privado tanto en lo que concierne al número de instituciones como a la matrícula. En efecto, en los últimos años la oferta de las instituciones privadas ha definido e implementado distintos perfiles académicos y profesionales, consolidando la tendencia a la diversificación del sistema de educación superior en el país, captando una proporción de jóvenes cercana al 10% del total del alumnado universitario (Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura, 2005).

Finalmente, no puede dejar de mencionarse que la sociedad uruguaya se encuentra inmersa en la actualidad en un debate nacional sobre educación dado que el gobierno nacional ha asignado a este sector la primera prioridad en la agenda. Del debate se espera que surjan insumos y propuestas en torno al tipo de sistema educativo que se quiere (y, eventualmente, una nueva Ley General de Educación) para ser discutidas en un Congreso Nacional de Educación a celebrarse a fines del año 2006 (Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura, 2005).

---

<sup>8</sup> No obstante, mientras aproximadamente dos terceras partes de la población comprendida entre los 8 y 24 años de edad reside al interior del país, las dos terceras partes de los jóvenes del mismo tramo etáreo matriculados en la educación superior, provienen de Montevideo.

### 2.3.7 A modo de conclusión

Los países del Mercosur han experimentado un significativo aumento de la cobertura en educación superior. Del mismo modo, este aumento en la cobertura se ha traducido en una creciente democratización en el acceso, pues, el incremento de estas cifras también se refleja en el aumento de la población que, históricamente y proporcionalmente, registraban la participación más baja de acceso al sistema de enseñanza terciario. En otras palabras, aún cuando las cifras se encuentran lejos de la situación observada en los países desarrollados, tanto el acceso de las mujeres como el de los sectores que se ubican en los estratos socioeconómicos más bajos, han visto aumentada su proporción de acceso a la educación superior.

No obstante, mientras que en los años noventa aumentó significativamente el acceso, a partir de los primeros años del presente siglo, se muestra una tendencia al estancamiento en la democratización del acceso al sistema de educación superior. Considerando que el acceso está directamente relacionado con el aumento del financiamiento (público y privado), se advierten ciertas paradojas que limitan el crecimiento. Los países del Mercosur que financian con recursos públicos a las instituciones de educación superior, ven incrementadas anualmente las demandas en proporción al número de estudiantes que accede, pero evidentemente el incremento del presupuesto se encuentra limitado por las prioridades que cada país le otorga a la distribución del PBI nacional.

Una situación similar ocurre con los recursos públicos o aportes fiscales indirectos que, como en el caso chileno, se le otorga al sistema de educación privado, pues ellos están igualmente limitados por el presupuesto nacional. Del mismo modo, los indicios de la creación sostenida de nuevas instituciones de educación superior privadas señalan que la explosión ocurrida en la década del ochenta y en la primera mitad de los noventa se ha detenido. Todo ello, en la medida que pareciera ser que el nicho de mercado constituido por la población de estudiantes que pueden pagar una colegiatura privada se ha saturado.

Desde esta última perspectiva, es posible sostener que a mediano plazo, de mantenerse las condiciones de implementación de los modelos actuales de financiamiento de la educación terciaria, el crecimiento del sector privado sólo podría crecer disputando la matrícula o cobertura del sistema público, tal como se evidencia en el caso chileno.

Por otra parte, si el modelo de educación pública introduce transformaciones similares a las del sistema privado, especialmente la referida al aumento del costo de las colegiaturas, incluso vía créditos universitarios con aval público o privado, este hecho también podría limitar el acceso de la población socioeconómica más desfavorecida.

No menos importante resulta consignar que las instituciones de enseñanza superior privada han concentrado su oferta en las carreras de “tiza y pizarra”, es decir, aquellas que requieren menores costos de instalación y operación. De hecho el aumento de la matrícula y el acceso con el que han contribuido las instituciones privadas, se explica principalmente por este tipo de formación académica. Este fenómeno es claramente perceptible en la mayoría de los países de la región.

Por último, es necesario señalar que cuando el acceso a la educación superior en los países del Mercosur, parte de la hipótesis que los éxitos de cobertura obtenidos por el sistema privado se explican exclusivamente por los modelos de gestión que utilizan –institucional, académico, administrativo y financiero–, se corre el riesgo que al aplicar mecánicamente estos modelos, la calidad disminuya, como se señalaba anteriormente, o bien, que el sistema público promueva, bajo la lógica del autofinanciamiento, carreras de bajo costo operacional pero con escaso impacto en el mercado laboral.

Ciertamente, una política pública de aporte financiero indirecto, a través de créditos bancarios o becas estatales, puede incrementar el acceso a la educación superior, sobre todo si estos sistemas de financiamiento son accesibles para los sectores de clase media y de menores

recursos. Sin embargo, dicho mecanismo no asegura en modo alguno la calidad del servicio ni la inserción posterior al sector productivo. Cuando el Estado interviene en los mecanismos de mercado, estas medidas deben estar acompañadas de sistemas de monitoreo laboral y de acreditación de la calidad de los servicios prestados.

## 2.4 Privatización de la educación superior en los países del Mercosur

Las tendencias privatizadoras que han estado predominando en el mundo y, particularmente en los países de la región no pueden ser ignoradas al momento de analizar los cambios experimentados por los sistemas de educación superior en la región. En ese escenario, la eliminación o reducción de las barreras a la entrada de nuevas instituciones universitarias de gestión privada ha sido un instrumento de política pública de vital importancia para enfrentar una demanda explosiva a la que no se podía dar respuesta inmediata desde las universidades estatales. Ante la incapacidad de las instituciones estatales de absorber el *boom* de demanda, los Estados nacionales desregularon la entrada eliminando normas burocráticas que presuntamente garantizaban una calidad de origen. Como bien lo manifiestan ciertos autores esta política fue parcialmente exitosa para enfrentar la masividad, pero se hizo a costa de la calidad (Del Bello, 2002; Rama, 2005).

### 2.4.1 Argentina

En Argentina durante los últimos años se aprecia un llamado de parte de distintos actores para que el Estado aumente el financiamiento. El presupuesto de las universidades nacionales se ha constituido en el último tiempo en uno de los temas que han provocado mayores debates, tanto en la opinión pública como entre los directivos universitarios, el gobierno nacional y el Congreso de la Nación. Los ejes de este debate son, por parte de las autoridades universitarias, la necesidad de que sea incrementado el financiamiento público en función de las crecientes necesidades que enfrentan cotidianamente las universidades y, por parte del gobierno nacional, la imposibilidad de hacerlo y las modalidades poco eficientes asumidas por las instituciones universitarias en cuanto a la asignación interna y a la utilización de los recursos disponibles. Por parte de la sociedad, la necesidad de incremento del presupuesto –en el marco de los reclamos por mayor financiamiento para toda la educación pública- pero, a la vez, la exigencia de una mayor pertinencia en cuanto a su distribución y utilización (Fernández, 2002).

En este modelo, el presupuesto nacional financia el presupuesto de las universidades nacionales ya que los estudios universitarios de grado son, en su casi totalidad, no pagados. Esto pese a que la Ley de Educación Superior posibilitó que las universidades arancelen los estudios de grado. Son arancelados los estudios de postgrado y algunas carreras de grado específicas tal como acontece, por ejemplo, con las licenciaturas de complementación que dictan algunas universidades nacionales; en este último caso los recursos financieros deben dedicarse a becas para los estudiantes y equipamientos académicos, como los de bibliotecas universitarias. Los aranceles percibidos por los estudios de postgrado pueden destinarse, también, a gastos de personal.

En el caso de las universidades privadas, éstas no reciben, desde la sanción de una ley de 1958, ningún aporte financiero del Estado, por lo que se financian sólo con el cobro de aranceles anuales.

A partir de este panorama, el modelo argentino de gestión financiera se sustenta en los aportes estatales que reciben las instituciones públicas mientras que las instituciones privadas operan bajo el criterio de una institución comercial. No obstante, en la educación pública se aprecia una búsqueda de nuevos procedimientos, relacionados con la lógica del modelo de co-financiamiento. En relación a la situación descrita, se han planteado diversos modelos para la

redistribución presupuestaria entre las universidades en los últimos años (García, 2004). Entre los modelos de asignación planteados se pueden citar uno propuesto en 1999, que se denomina de “flujos de financiamiento”, en el que se busca la participación tanto del gobierno como de las familias, las empresas y el estudiante, generando nuevas corrientes de financiamiento público y privado a las universidades. Según este modelo propuesto, esto posibilita no sólo aumentar el volumen de financiamiento privado sino, también, tratar de introducir una mayor conciencia sobre el costo entre los usuarios y los proveedores (Fernández, 2002).

#### 2.4.2 Bolivia

En Bolivia, la Constitución Política del Estado dispone de modo expreso que solamente las universidades públicas autónomas pueden acceder a recursos fiscales, situación que queda refrendada en el presupuesto general de la nación altiplánica. Por lo tanto, dichas universidades dependen casi exclusivamente de los recursos públicos en una proporción que alcanza en promedio al 75% del total de sus ingresos. Estos aportes provienen en su mayoría de recursos fiscales, asignados directamente por el gobierno como indirectamente a través de impuestos nacionales. Paralelamente, las colegiaturas estudiantiles son bajas y, en general, no se observan estrategias relacionadas con la capacidad para vender servicios y bienes, tal como sucede con el modelo de financiamiento chileno. En este escenario, los aportes extraordinarios del sistema de educación superior boliviano, es decir, los recursos propios, son otorgados principalmente con los aportes que realiza la cooperación internacional y el que disponen los gobiernos locales. Dicho de otro modo, existe la percepción que la mayor eficiencia interna y la optimización de recursos no han ingresado como prioridad en la práctica de la gestión financiera universitaria (Santa Cruz, 2004).

Junto a lo anterior, los últimos años han estado caracterizados por un importante crecimiento del presupuesto asignado por el Estado a las universidades públicas, situación que hace prever que, de no modernizarse los sistemas de gestión académica principalmente en la dimensión financiera, las instituciones de educación superior sufrirán, en el futuro inmediato, un agravamiento de su actual crisis, que va en detrimento de su calidad y eficiencia académica, al extremo de que muchas de ellas verán en riesgo su propia subsistencia como instituciones (Tezanos, 2003).

Es así como a partir del año 2000, se aprecia una creciente discusión en algunas instituciones de educación superior, respecto de la necesidad de introducir innovaciones en sus estructuras de gestión universitaria, especialmente cuando se aprecian amenazas que deben superarse, como cuando se señala que el soporte financiero del gobierno no está a la altura de las demandas que exige la transformación del sistema superior, produciendo distorsiones y freno a la dinámica del proceso que abarca (Rodríguez y Weise, 2006).

En el caso de las instituciones privadas, el artículo 188 de la Constitución boliviana, señala que las universidades privadas no pueden ser financiadas con recursos públicos y, por lo tanto, deben sostenerse mediante la generación de recursos propios, provenientes principalmente de las colegiaturas de sus estudiantes (Daza, 2003), que en general, dada esta condición, pertenecen a la clase media y a los sectores socioeconómicos de mayores ingresos.

En lo que se refiere a las universidades privadas, éstas son reconocidas como factores importantes para el desarrollo educativo del país y, en tal sentido, tanto la Constitución política como las leyes vigentes en Bolivia, las autorizan a manejarse financieramente, en forma similar a cualquier empresa privada que se establezca en el país. De acuerdo a su naturaleza, fines y objetivos institucionales, ellas buscan libremente las estrategias financieras que más les convengan. Pero esta libertad no debe traducirse como un descuido del delicado balance que, en este caso, debe existir entre calidad educativa y rentabilidad, desechando el mero interés del lucro desmedido, que de seguro es diametralmente opuesto a los buenos resultados académicos que se esperan de una institución educativa privada (Tezanos, 2003).

### 2.4.3 Brasil

El sistema de educación superior brasileño, en lo que se refiere al modelo financiero, se ha mantenido relativamente estable durante la última década. No obstante, en forma cada vez más frecuente, se señala la necesidad de buscar modelos alternativos al complejo modelo brasileño. En esa dirección, se afirma que existen varias situaciones concernientes a la estructura y funcionamiento del gobierno y de la gestión de las diversas instituciones superiores del país, donde se debieran realizar estudios para introducir mejoras.

Estas propuestas buscan otorgar condiciones jurídicas para que las universidades públicas ejerzan con mayor libertad la administración de sus recursos humanos, financieros y patrimoniales, disponiendo de mayor flexibilidad para definir sus propios criterios e indicadores relacionados con el desempeño, administración de funcionarios y contratación permanente o temporal. También se discute respecto de las aperturas vinculadas a los bienes patrimoniales, para que las instituciones de educación superior puedan vender o incrementar sus capitales. En este sentido, también se propone mayor flexibilidad con el manejo presupuestario, para poder, por ejemplo, incorporar excedentes de un ejercicio presupuestario al siguiente o libertad para modificar los presupuestos entre ítem, programas o categorías presupuestarias (Arrosa, 2002).

Respecto de las instituciones de enseñanza superior privadas del Brasil, las personas jurídicas de derecho privado dueñas de dichas casas de estudio, pueden asumir cualquiera de las formas que admite el derecho civil o comercial. Ahora cuando las instituciones privadas están constituidas por fundaciones, su funcionamiento está regido por un artículo especial del código civil brasileño (Artículo 3°, Decreto n° 3.860/2001). Por esta razón, las instituciones de enseñanza superior pueden perseguir fines de lucro, es decir, son empresas de naturaleza comercial que adquieren la forma clásica de una sociedad mercantil. Del mismo modo, existen las instituciones de educación superior sin fines de lucro, es decir, aquellas que pueden organizarse bajo la forma de sociedad civil, religiosa o científica, entre otras (Trigueiro, 2003).

Particularmente en el caso brasileño, es necesario considerar que la heterogeneidad del sistema de educación superior se traduce en una gran diversidad de intereses lo que dificulta la creación de una nueva política para el sector.

### 2.4.4 Chile

El modelo de gestión chileno, se ha mantenido estable en sus características principales, a partir de las profundas transformaciones realizadas en los primeros años de la década del ochenta. Está caracterizado por la subsidiariedad del estado, sobre la base de un principio que garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, públicas y privadas, y por un sistema de financiamiento que se declara menos dependiente de la discrecionalidad del gobierno. Junto a lo anterior, se estimula la participación privada, en el entendido que se abren mayores posibilidades para que la misma iniciativa privada se desarrolle en el campo de la enseñanza superior, especialmente a través de la creación de nuevas entidades, y de una mayor participación del financiamiento privado en dicho nivel. Indudablemente, este modelo sostiene que la competencia entre las instituciones, dentro de un marco establecido por la regulación estatal, favorece la eficacia y eficiencia de la educación terciaria del país.

Específicamente, el modelo de financiamiento, también rediseñado en los años ochenta, está constituido por un subsidio diversificado del Estado que consta de dos mecanismos. El primero es el Aporte Fiscal Directo (AFD), distribuido entre las universidades públicas y las universidades privadas fundadas antes de las reformas de 1981. El segundo es el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), distribuido entre las instituciones de educación superior en proporción al número de alumnos de primer año matriculados en cada una de ellas de entre los postulantes con más altos puntajes en la prueba de selección universitaria (González y Espinoza, 1994; Espinoza, González y otros, 2006).

Sobre la base de este modelo, las universidades públicas y las privadas antiguas fueron impulsadas, paulatinamente, a recuperar parte de sus costos de operación por medio del cobro de aranceles a sus alumnos, creando un sistema de préstamos estudiantiles subsidiados para asistir a quienes no pudieran pagar los aranceles.

Este sistema de financiamiento permitió que el gasto público en educación superior en los noventa, representara sólo un cuarto del gasto chileno en educación superior. Mientras que en los primeros años del presente siglo, la participación privada en la educación superior llega al 75,8% a diferencia de Austria donde sólo alcanza al 1,1%. Esta estimación es confirmada por un estudio desarrollado por el World Indicators Program (WEI) de la Unesco en conjunto con la OCDE, en donde se señala que el 73% de la proporción del costo por estudiante proviene de aportes privados, proporción más alta incluso que la de los 19 países en desarrollo considerados en este estudio (Unesco, 2002).

Otro de los efectos provenientes de las medidas de privatización del financiamiento de la educación superior chilena, se relaciona con los ingresos por aranceles como proporción de los gastos corrientes en las universidades públicas. Desde una perspectiva internacional comparada, aparece claro que las universidades públicas chilenas se encuentran entre las más expuestas al mercado en el mundo. Es así como esta proporción llega al 36% en el caso chileno y a un 1,3% en Bolivia (Salmi y Alcalá, 1998).

#### *2.4.6 Paraguay*

El sistema de educación superior del Paraguay, a partir del proceso de transición democrática y en ausencia de normas que regularan la apertura de nuevas universidades, ha experimentado un crecimiento notable, especialmente en el sector privado, dado que no hubo obstáculos para la fundación de nuevas casas de estudios. De esa manera, en una década aproximadamente, se crearon diecisiete universidades, catorce de carácter privado y tres públicas (Rivarola, 2002).

Tanto las universidades nacionales como los institutos de enseñanza superior cuentan con fuentes de financiamiento provenientes del presupuesto nacional, donde se estipula una asignación a las universidades públicas para solventar los gastos corrientes y de capital. Del mismo modo, cada facultad posee sus propios sistemas de financiamiento complementario, ya sea mediante el cobro de una cuota mínima, así como mediante el cobro de aranceles de inscripción, exámenes, entre otros.

Las principales fuentes de financiamiento de las universidades privadas derivan del cobro de la matrícula y las cuotas de los alumnos, así como el cobro de aranceles, derecho a examen, etc. (Rivarola, 2002).

#### *2.4.7 Uruguay*

Comparativamente, desde la perspectiva del modelo financiero, la educación superior del Uruguay, no presenta mayores diferencias respecto de lo observado en el sistema argentino o brasileño, donde sólo las instituciones públicas reciben aportes financieros directos del Estado. La gran diferencia se sitúa en la transformación cualitativa que significó el paso desde una institución (Universidad de la República) que conformaba por sí sola el sistema de educación superior, a un emergente sistema, que incluye un conjunto de nuevas universidades, la mayoría de ellas de carácter privado. En el sector privado, a su vez, no se han producido modificaciones sustanciales en materia de financiamiento dado que las universidades e institutos privados no reciben subsidios y se organizan formalmente como asociaciones civiles sin fines de lucro y no como empresas comerciales propiamente tal (Martínez, 2003).

#### 2.4.8 *A modo de conclusión*

Desde medianos de la década del noventa hasta los primeros años del siglo en curso, los modelos de gestión en los países del Mercosur, en general no han variado significativamente, especialmente cuando se comparan con las transformaciones introducidas a comienzos de la década de los ochenta, especialmente aquellas relacionadas con la irrupción de las instituciones privadas.

Las modificaciones propuestas en cuanto a la gestión financiera, están caracterizadas por el esfuerzo que se le solicita al sector público del nivel terciario, para que se asemeje a los modelos privados. En otras palabras, los modelos de gestión alternativos de la educación superior, discutidos en las instituciones del Mercosur, se encuentran fuertemente proyectados hacia el sistema chileno, un modelo eminentemente privado con financiamiento compartido.

En un contexto caracterizado por un crecimiento significativo y gradual de la cobertura en educación superior durante las últimas dos décadas, el sector terciario público ve incrementada la demanda por el aumento del financiamiento. La necesidad de generar nuevos recursos financieros como consecuencia de la ola privatizadora y la consecuente diversificación de los mecanismos de financiamiento en el sistema terciario, se ha convertido de hecho, en el principal motivo para fundamentar las transformaciones en la gestión administrativa y financiera.

Esta situación es tan clara, que incluso cuando se piensa en mejorar los modelos para asegurar la autonomía del sistema de enseñanza superior, ella se debe considerar en función de las limitaciones que determina el sistema de financiamiento. Pues a las sabidas restricciones de los presupuestos nacionales, se agrega el hecho que las transformaciones de cualquier orden, también dependen de las prioridades de los gobiernos de la región y de la situación contextual que aqueja al resto del mundo.

Por lo tanto, cuando el gasto público en educación superior se ve cada vez más presionado por el aumento en la demanda de escolaridad terciaria, la experiencia privada se presenta como el modelo que mejor se ha adaptado a las condiciones de desarrollo actual. Es así como, a usanza de lo que viene aconteciendo desde comienzos de los años ochenta, en todos los países del Mercosur, se están proponiendo modelos de gestión, especialmente en las universidades públicas, que impulsen y promuevan estrategias creativas en proyectos que, en algún grado, generen como resultado fuentes adicionales de financiamiento que contribuyan a desarrollarlas. Estas nuevas actividades lejos de distraer las funciones que les son inherentes contribuirían a mejorar la calidad de sus resultados académicos y a otorgar una importante ayuda al proceso de autofinanciamiento. Pero, estas propuestas no propician un desentendimiento del rol del Estado, respecto del sus responsabilidades constitucionales.

### **3 ANÁLISIS EMPÍRICO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MERCOSUR**

En el Capítulo 3 del Informe se analiza en detalle el comportamiento de los distintos indicadores (cualitativos y cuantitativos) individualizados previamente. De los indicadores especificados inicialmente cabe mencionar que se tuvo acceso a información confiable respecto de:

- a) contexto socio-demográfico y económico;
- b) organización del sistema terciario;
- c) condiciones de la oferta;
- d) acceso, cobertura y participación;
- e) equidad de oportunidades educacionales;
- f) eficiencia y rendimiento;

- g) integración entre educación superior y el sector productivo;
- h) articulación entre educación superior y ejercicio profesional; y
- i) financiamiento y gasto.

La Tabla 1, que se muestra a continuación, detalla las dimensiones del análisis consignadas en el estudio, los indicadores asociados a cada dimensión, así como las fuentes que sirvieron de base para construir las series estadísticas. A partir de la información registrada en los distintos cuadros fue factible proceder a efectuar el análisis de tendencia para cada dimensión.

**Tabla 1 – Especificación de las dimensiones, indicadores y fuentes para el análisis**

(continúa)

Dimensión	Indicadores	Fuente de origen	Informado en
Contexto socio-demográfico y económico	Población total – 1996-2004 (Indicadores Globales)	Vitrina Estadística	Cuadro 1
	Razón de masculinidad – 1996-2004 (Indicadores Globales)		
	Población urbana – 1996-2004 (Indicadores Globales)		
	Índice de dependencia potencial – 1996-2004 (Indicadores Globales)		
	Tasa de actividad masculina y femenina – 1996-2004 (Indicadores Globales)		
	PBI en US\$ americanos – 1996-2004 (Indicadores Globales)		
Organización del sistema de enseñanza	Topologías de instituciones de educación superior en los países del Mercosur (Indicador Nuevo)	Iesalc-Unesco	Cuadro 2
	Descripción de los sistemas de educación superior en los países del Mercosur		
Condiciones de oferta	Alumnos en educación terciaria por tipo de formación según países – 2002-2004 (Indicador 17)	Vitrina Estadística	Cuadro 3
	Distribución porcentual de la matrícula de educación superior universitaria y no universitaria – 1996-2003 (Indicador Nuevo)	Iesalc-Unesco	Gráfico 1 y Cuadro 4
Acceso, cobertura y participación	Distribución porcentual de estudiantes por niveles (Cine 5A, 5B y 6) en educación superior – 1999-2004 (Indicador Nuevo)	UIS Unesco	Cuadro 5
	Matrícula por nivel de formación (pre grado, especialización, maestría, doctorado y post doctorado) – 2002-2004 (Indicador 18)	Vitrina Estadística	Cuadro 6
	Distribución porcentual de la matrícula total en educación superior por área del conocimiento, 2001-2004 (Indicador Nuevo)	UIS Unesco	Cuadro 7
	Distribución porcentual de la matrícula por área del conocimiento en el nivel universitario – 2002-2004 (Indicador 19)	Vitrina Estadística	Cuadro 8
	Distribución porcentual de la matrícula por área del conocimiento en el nivel no universitario – 2002-2004 (Indicador 19)	Vitrina Estadística	Cuadro 9
	Tasa de cobertura bruta en pre y post grado – 1996-2004 (Indicador Nuevo)	Unesco y UIS Unesco	Gráfico 2 y Cuadro 10
	Tasa de incorporación a la educación terciaria – 2002-2004 (Indicador 16)	Vitrina Estadística	Cuadro 11
	Porcentaje de alumnos que asisten a instituciones del sector estatal en el nivel terciario – 1996-2004 (Indicador 21)	OECD/Unesco WEI y Vitrina Estadística	Cuadro 12

Tabla 1 – Especificación de las dimensiones, indicadores y fuentes para el análisis

(continuación)

Dimensión	Indicadores	Fuente de origen	Informado en
Equidad de oportunidades educativas	Índice de paridad por género para tasa bruta de cobertura en educación superior– 1999-2004 (Indicador Nuevo)	UIS Unesco	Cuadro 13
	Índice de paridad por género respecto de estudiantes que terminan estudios de pre grado en el nivel terciario (Cine 5A)– 1999-2004 (Indicador Nuevo)	UIS Unesco	Cuadro 14
	Cobertura en educación superior según nivel de ingresos familiares de los estudiantes (Indicador Nuevo)	Sverdlick y otros; Espinoza y otros.	Gráfico 3
Eficiencia y rendimiento	Número de alumnos en educación superior por docentes a tiempo completo– 1998-2004 (Indicador 12)	Vitrina Estadística	Cuadro 15
	Tasa de deserción promedio en educación superior – 1996-2003 (Indicador Nuevo)	Cinda/lesal- Unesco	Cuadro 16
	Porcentaje de graduados por área del conocimiento en el nivel terciario– 2001-2004 (Indicador Nuevo)	UIS Unesco	Cuadro 17
	Distribución porcentual de egresados de la educación superior por área del conocimiento y nivel de formación– 2002-2004 (Indicador 20)	Vitrina Estadística	Cuadro 18
	Tasa bruta de graduación en estudios de pre grado en el nivel terciario (Cine 5A)– 1999-2004 (Indicador Nuevo)	UIS Unesco	Cuadro 19
	Porcentaje de la población entre 25 y 64 años que ha completado la educación terciaria – 1996-2002 (Indicador Nuevo)	OECD/Unesco WEI	Cuadro 20
Integración entre educación superior y el sector productivo	No hay indicadores cuantitativos ni en la Vitrina Estadística ni en OECD ni en Unesco	Documentos del Mercosur Educativo y documentos oficiales de gobierno.	
Articulación entre educación superior y ejercicio profesional	No hay indicadores cuantitativos ni en la Vitrina Estadística ni en OECD ni en Unesco	Documentos del Mercosur Educativo y documentación académica	

Tabla 1 – Especificación de las dimensiones, indicadores y fuentes para el análisis

(conclusión)

Dimensión	Indicadores	Fuente de origen	Informado en
Financiamiento y gasto	Gasto público en educación terciaria como porcentaje del PBI– 1995-2002 (Indicador Nuevo)	OECD/Unesco WEI	Cuadro 21
	Gasto en educación superior de fuentes públicas y privadas como porcentaje del PBI – 1998-2004 (Indicador 9)	Vitrina Estadística	Cuadro 22
	Porcentaje del gasto público en educación superior dentro del gasto público total – 1997-2004 (Indicador 10)	Vitrina Estadística	Gráfico 4 y Cuadro 23
	Gasto en educación superior como porcentaje del gasto total en educación – 1999-2004 (Indicador Nuevo)	UIS Unesco	Cuadro 24
	Distribución porcentual de los gastos públicos ordinarios en educación terciaria – 1996-2003 (Indicador Nuevo)	Unesco y UIS Unesco	Cuadro 25
	Gasto por alumno en educación superior en dólares americanos – 1997-2004 (Indicador 11)	Vitrina Estadística	Gráfico 5 y Cuadro 26
	Gasto público por alumno en educación superior como porcentaje del PBI per cápita – 1999-2004 (Indicador Nuevo)	UIS Unesco	Cuadro 27

Las dimensiones y los correspondientes indicadores asociados a ellas se constituyeron en un instrumento de integración y ordenamiento que contribuyeron a proporcionar información acerca del contexto en que se desarrollan los sistemas educativos, sus similitudes, diferencias y los principales desafíos que enfrentan. Dicha información resultó de primera importancia para evaluar las políticas implementadas en la región y para formular recomendaciones de política que permitan optimizar los resultados alcanzados en la última década, especialmente, en cuanto a garantizar universalización en el acceso, asegurar tanto la permanencia en el sistema como el término de los estudios de nivel superior, articular de mejor manera los sistemas de educación terciaria con el ejercicio profesional y el sector productivo, y, propiciar un mayor gasto público en el sector.

### 3.1 Contexto socio-demográfico y económico

En lo que respecta a la población de los países del Mercosur con excepción de Brasil la tasa de crecimiento neto ha sido moderada en la última década. Además, salvo Bolivia y Uruguay la tendencia es a una concentración urbana de la población la cual supera el 85% (Argentina con 89%, Brasil con 84% y Chile con 87%). Por otra parte, la tasa de dependencia en la región permite constatar que –con excepción de Paraguay que bordea el 70%– se aproxima al 55%. A su vez, la tasa de actividad es variable entre los distintos países del Mercosur aún cuando tiende a ubicarse alrededor del 60%. Cabe destacar que la tasa de actividad masculina supera con creces la femenina.

El Producto Bruto Interno descendió en todos los países de la región con excepción del Paraguay. Sin considerar Bolivia que ostenta el más bajo PBI de la región (US\$870) y Uruguay que ostenta el mayor PBI de la zona (US\$6.000), los otros países del Mercosur oscilan entre los US\$3.000 y US\$4.000 (ver Cuadro 1).

Cuadro 1 – Población total – 1996-2004 (Indicadores globales)

País	Año	Indicadores Demográficos y Económicos							
		Población total	Razón de masculinidad <sup>(1)</sup>	Población urbana <sup>(2)</sup>	Índice de dependencia potencial <sup>(3)</sup>	Tasa de actividad <sup>(4)</sup>	Tasa de actividad masculina	Tasa de actividad femenina	PBIpc (en dólares estadounidenses) <sup>(5)</sup>
Argentina	1996	35.671.894 <sup>a</sup>	95,6 <sup>b</sup>	88,4 <sup>b</sup>	65,1 <sup>b</sup>	56,7 <sup>b</sup>	75,1 <sup>b</sup>	39,6 <sup>b</sup>	10.051 <sup>a</sup>
	2000	37.031.802	96,3	89,6	62,1 <sup>d</sup>	42,8	62,6	37,4	7.675
	2004	36.260.130	94,9 <sup>g</sup>	89,3 <sup>g</sup>	58,5 <sup>g</sup>	57,9 <sup>g</sup>	72,1 <sup>g</sup>	45,8 <sup>g</sup>	3.422 <sup>g</sup>
Bolivia <sup>f</sup>	1995	7.482.000	99,3	59,2	80,5	...	...	...	...
	1999	8.137.113	98,9	62,8	77,7 <sup>e</sup>	...	...	...	995 <sup>e</sup>
	2003	9.024.922	...	...	...	...	...	...	870
Brasil	1996	157.079.573	97,3	78,4	62,5	66,1	82	51,4	4.924
	2000	169.799.170	96,9	81,2	54,9	62,4	76,8	48,8	6.387
	2004	182.060.108	95,0	84,3	51,0	70,0	83,2	57,9	3.008
	1996	14.622.354 <sup>a</sup>	97,9 <sup>a</sup>	84,9 <sup>a</sup>	55,7 <sup>c</sup>	54,2 <sup>a</sup>	74,7 <sup>a</sup>	34,6 <sup>a</sup>	5272 <sup>a</sup>
Chile	1999	15.017.060	98,1	85,4	55,5	54,4 <sup>c</sup>	74,7 <sup>c</sup>	35,0 <sup>c</sup>	4.807 <sup>c</sup>
	2004	16.093.378	98,0	86,6	49,8	59,4	77,3	41,9	11.023
Paraguay	1996	4.955.237	101,6	52,2	80,9	...	57,3	42,7	1.654
	2000	5.830.583	98,1	53,9	69,7	60,5	75,1	46,3	1.507
	2004	5.788.088	102,0	56,9	74,0	63,1	76,6	49,6	1.462
	1998	3.289.271	94,2	92,2	60,2	61,2	73,5	49,9	6.835
Uruguay <sup>(i)</sup>	2000	3.337.062	94,2	92,6	60,5	61,3	73,3	50,5	6.022
	2004	3.241.003	93,4	91,8	59,5	58,5	70,0	48,7	4.085

Fuente: Vitrina Estadística, Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo Mercosur 1996, 1998, 1999, 2000, 2003 y 2004.

Notas:

<sup>a</sup> Datos corresponden al año 1997.

<sup>b</sup> Datos corresponden al año 1991.

<sup>c</sup> Datos corresponden al año 1998.

<sup>d</sup> Dato corresponde al año 1995.

<sup>e</sup> Dato corresponde al año 2000.

<sup>f</sup> Datos extraídos del Boletín Demográfico de América Latina # 71. Población por año calendario y edades simples 1995-2005.

Santiago, CEPAL-CELADE. Enero de 2003.

<sup>g</sup> Datos corresponden al año 2003.

Notas Año 1996:

<sup>(i)</sup> Hombres/Mujeres x 100

<sup>(2)</sup> Argentina: proporción de la población total que reside en localidades de 2000 habitantes y más.

<sup>(3)</sup> Relación entre la población en edades teóricamente inactivas (0-14 y 65 y + años) y la población en edades teóricamente

activas (15-64 años).

<sup>(4)</sup> Argentina (proporción de económicamente activos sobre la población de 14 años y más), Brasil y Chile (De 15 años y más) y Paraguay (10 años y más).

<sup>(5)</sup> Para Argentina son pesos corrientes siendo la paridad dólar-peso igual a la unidad. En el caso de Chile se estimó con el promedio de dólar observado en 1997. Para Paraguay los dólares son constantes de 1982.

<sup>(6)</sup> Uruguay no proveyó los datos el año 1996.

Notas Año 2000:

Tasa de Actividad: Argentina: Tasa de Actividad Refinada (para 15 años y más). Brasil y Uruguay: de 15 años y más. Paraguay: 10 años y más.

PBIpc (en dólares estadounidenses): Argentina: Pesos corrientes paridad peso-dólar igual a la unidad. Bolivia: cambio promedio del período 5.82 BS/US\$.

Brasil: PIB per cápita estimado.

Paraguay: Los dólares son corrientes.

Uruguay: estimado con el promedio de dólar de 2000.

### 3.2 Organización del sistema terciario

Para aproximarse a esta dimensión se examinarán dos aspectos: los tipos de instituciones postsecundarias existentes en los países del Mercosur y las características que distinguen a cada uno de los sistemas bajo estudio incluyendo, entre otros, los siguientes rasgos: administración y gestión del sistema educativo, número de instituciones, entes que regulan el sistema terciario y normativa legal que sirve de referente para el funcionamiento de los sistemas.

#### 3.2.1 Tipologías de instituciones de educación superior en los países del Mercosur

Los sistemas terciarios de la región contemplan tanto instituciones universitarias como no universitarias. Entre las primeras se cuentan las universidades y los centros o institutos superiores o universitarios, en tanto que entre las segundas es factible distinguir los centros o institutos de formación docente y técnica, las facultades integradas, los institutos superiores profesionales y las escuelas e institutos tecnológicos o politécnicos.

Tanto en las instituciones universitarias como en las no universitarias se cuentan entidades que se dedican a la formación inicial de profesores. Sin embargo, cabe reseñar que en las instituciones no universitarias se produce una mayor concentración en la formación de docentes.

En el caso de Paraguay los institutos superiores (esa es la nomenclatura y no institutos superiores profesionales) tienen la categoría de instituciones universitarias. Asimismo, en el nivel no universitario existen los Institutos de Formación Docente.

Por otro lado, se aprecia que todos los países de la región poseen instituciones de educación superior públicas y privadas de carácter nacional. No obstante, en el caso de Argentina y Brasil se está en presencia de sistemas más descentralizados. Mientras en el caso de Argentina es factible observar instituciones de carácter nacional y federal, en el caso de Brasil se constata la existencia mayoritaria de instituciones federales y o estatales (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2 – Tipologías de instituciones de educación superior en los países del Mercosur**

País	Universitarias			No Universitarias			Públicas		Privadas
	Universidades	Centros o institutos universitarios	Centros o institutos de formación técnica	Facultades integradas	Institutos superiores profesionales	Escuelas e institutos tecnológicos o politécnicos	Nacionales	Estatales, regionales o municipales	
Argentina	x	x	X				x	x	X
Bolivia	x						x		X
Brasil	x	x	X	x	X		x	x	X
Chile	x		X				x		X
Paraguay	x	x	X				x		X
Uruguay	x	x	X				x		X

Fuente: Iesalc-Unesco (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Cuadro 6.1.

#### 3.2.2 Descripción de los sistemas de educación superior en los países del Mercosur

##### 3.2.2.1 Argentina

##### Administración y gestión del sistema educativo

La República Argentina es un Estado Federal conformado por 24 jurisdicciones. Cada una de ellas gobierna (decide políticamente y administra) todos los servicios situados en

su territorio, incluidos los servicios escolares. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en el marco del Poder Ejecutivo nacional, constituye el más alto nivel de conducción de la educación y su responsabilidad es concurrente y concertada con los Ministerios de Educación Provinciales y la Secretaría de Educación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA). Las provincias y la MCBA tienen a su cargo la administración y supervisión de la mayor parte de los servicios educativos, exceptuado el subsistema universitario y parte de los servicios de evaluación superior no universitaria.

#### El sistema de educación superior

La educación superior es la educación post-secundaria propiamente dicha y la llevan a cabo instituciones que imparten educación universitaria y no universitaria a través de carreras que duran 5 o 6 años en el caso de las primeras, y 3 o 4 años en el caso de las no universitarias (Orealc/Unesco, 2005).

El sistema de educación superior en Argentina está conformado por 1.617 instituciones de las cuales el 61% son públicas (González, Espinoza, et al., 2006). La estructura de la educación superior en Argentina incluye tres tipos de instituciones: las instituciones universitarias que a su vez comprenden universidades e institutos universitarios; los institutos terciarios que incluyen aquellos de formación docente y de formación técnico profesional; y un tercer grupo conformado por los Colegios Universitarios.

Las instituciones universitarias se organizan por medio de sus estatutos. En su estructura es posible identificar los siguientes órganos: colegiados (Consejo Superior, Consejo de Facultad) y unipersonales (Rector, Vice-Rector, Decanos). La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), creada en 1993, puso en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas a transformar el sistema de educación superior, dentro de las pautas de modernización e integración que caracteriza esta etapa de las universidades en el continente. De igual forma, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (Fomec) es un mecanismo novedoso que apoya financieramente los procesos de reforma y de mejoramiento de la calidad de las universidades nacionales para brindar un mejor servicio educativo.

A partir de 1993, los instrumentos más importantes que permitieron la gradual institucionalización de la evaluación y de la acreditación fueron la Comisión de Acreditación de Postgrados (CAP) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) creada por la Ley de Educación Superior n° 24.521 en 1995, que es la primera que abarca, en su conjunto, a la educación superior universitaria y no universitaria.

La Coneau es un organismo descentralizado incorporado en la orgánica del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y está constituido por doce miembros: 3 elegidos por el Senado de la Nación, 3 por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 3 por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), 1 por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), 1 por la Academia Nacional de Educación y 1 por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. La Coneau tiene mandato legal para el cumplimiento de las funciones que se enumeran a continuación: evaluación institucional interna; acreditación de carreras de postgrado; acreditación de carreras de grado; evaluación de proyectos institucionales para la creación de nuevas instituciones de educación superior universitaria; reconocimiento de entidades privadas de evaluación y acreditación: en este marco, un conjunto de universidades de gestión privada.

Por último, cabe acotar que los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, instituidos en 1993, son órganos de articulación, coordinación y consulta a nivel regional, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales. De la misma manera, es importante mencionar la existencia del Consejo Interuniversitario Nacional y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, los cuales congregan y representan a un número importante de universidades argentinas.

Los principales contenidos de la Ley n° 24.251 pueden resumirse de la siguiente manera:

- Establece que las instituciones universitarias tendrán autonomía académica e institucional, por lo que les fija atribuciones en cuanto a dictar y reformar sus estatutos, definir sus órganos de gobierno, administrar sus bienes y recursos, crear carreras de grado y postgrado, otorgar grados académicos y títulos habilitantes, establecer el régimen de acceso, permanencia y promoción de personal docente y no docente y de los estudiantes, formular y desarrollar planes de estudio, de investigación y de extensión y servicios, etc.
- Fija las bases para el funcionamiento de los órganos de coordinación y consulta del sistema universitario: Consejo de Universidades; Consejo Interuniversitario Nacional; Consejo de Rectores de Universidades Privadas; y Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (Cepres).
- Establece la evaluación institucional para la educación superior no universitaria y para la universitaria.
- Determina la acreditación de las carreras de postgrado y de las de grado con títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes. Ambas tareas se le asignan a la Coneau.
- Fija las normas y las pautas para el reconocimiento de las universidades privadas y los regímenes de funcionamiento de las mismas, tanto provisorio como definitivo.
- Dicta las normas básicas para las universidades nacionales: creación y bases organizativas; órganos de gobierno y su constitución; autoridades y estatutos; sostenimiento y régimen económico-financiero.
- Establece la autarquía económico-financiera de las universidades nacionales, la responsabilidad de su financiamiento por parte del Estado Nacional y otras normas acerca del financiamiento universitario.
- Establece la diferenciación entre universidad e instituto universitario.
- Posibilita, en condiciones excepcionales, el ingreso a la educación superior de personas mayores de 25 años sin el nivel medio aprobado.
- Posibilita la creación y funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria –ya previstas en la Ley Federal de Educación incluyendo universidades que proveen formación de postgrado, a distancia, pedagógicas, etc.– que respondan a modelos diferenciados de organización institucional y de metodología pedagógica (Fernández, 2004a).

### 3.2.2.2 Bolivia

#### Administración y gestión del sistema educativo

En Bolivia, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes es el encargado de formular las políticas, planes y normas concernientes al sistema educativo en general, asumiendo la responsabilidad de su ejecución, supervisión y control.

#### El sistema de educación superior

El nivel de educación superior comprende la educación post-secundaria a cargo de las universidades públicas y privadas, así como aquella que se realiza en Institutos Técnicos

Superiores e Institutos Normales Superiores, dependientes del Servicio de Educación Pública (Orealc/Unesco, 2005).

El sistema de enseñanza superior en Bolivia comprende la educación universitaria y no universitaria. La educación universitaria está constituida por un total de 48 instituciones: diez universidades públicas y autónomas; dos universidades públicas estatales; tres universidades de régimen especial; y 33 universidades privadas, de las cuales cuatro tienen sub-sedes académicas en diferentes ciudades del país.

Las diez universidades públicas y autónomas cuentan con un organismo nacional de coordinación, denominado Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (Ceub), que es encargado de representarlas ante el gobierno nacional, además de coordinar y programar las actividades académicas y administrativas, transformándose en el organismo base de la educación superior en el país. Sólo éstas universidades cuentan con recursos públicos provenientes de la coparticipación tributaria de los impuestos nacionales y de la subvención del Tesoro General de la Nación.

La mayoría de las universidades privadas, por su parte, se crearon a partir de 1985. Están organizadas en la Asociación Nacional de Universidades Privadas (Anup), creada en 1992, y son reguladas en su funcionamiento por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

La educación no universitaria, a su vez, comprende la formación brindada por los Institutos Técnicos Superiores y los Institutos Normales Superiores, dependientes del Servicio de Educación Pública.

En términos normativos tanto el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana como el Reglamento General de Universidades Privadas son los instrumentos legales de las Universidades Públicas y de las Universidades Privadas, respectivamente. El Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana fue promulgado por Resolución 01/99 por el IX Congreso Nacional de Universidades, el 21 de mayo de 1999 en la ciudad de Trinidad, Departamento del Beni.

El 10 de agosto del 2001 se aprueba el Reglamento General de Universidades Privadas mediante Decreto Supremo n° 26.275 que establece que el Ministerio de Educación a través del Vice Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología ejerce la supervisión, control, seguimiento y evaluación del conjunto de Universidades Privadas. Este Reglamento distingue universidades, Iniciales y Plenas. Las primeras son las que desarrollan procesos de consolidación académica e institucional por un período de 5 años, y pueden impartir formación profesional en los niveles de Técnico Superior y Licenciatura (pregrado). Las segundas son las que después de 5 años, desarrollan actividades de autorregulación y autoevaluación y se someten a una evaluación institucional externa por pares evaluadores y pueden ampliar su oferta académica al nivel del postgrado y establecer otros campus y subsedes (Daza, 2004).

En opinión de Daza (2004) el contexto jurídico en que se desarrolla el sistema terciario boliviano muestra una educación superior universitaria desintegrada y desarticulada. Por un lado, el Sistema de la Universidad Boliviana (SUB), que incluye Universidades Públicas y Autónomas con concepciones autonomistas a ultranza, sin mayor relación con el entorno y con una gran heterogeneidad en la calidad en la formación otorgada. Por otro lado, un conjunto de Universidades Privadas, sin autonomía académica, en su mayoría producto del cambio de modelo económico, sin relación académica con las Universidades Públicas y sometidas a los influjos del mercado, con deficiencias considerables en la calidad académica de la formación otorgada.

La desarticulación referida en el párrafo previo se explica en parte por la inexistencia de un ente regulador y acreditador del sistema. Para superar aquella falencia el año 2005 se promulgó una Ley que creó el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Conaes), cuyas funciones son la acreditación de programas e instituciones de educación superior. Según lo estipula la ley, el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior deberá actuar como Agencia Nacional de Acreditación, organismo promotor y regulador de los procesos de autoevaluación, concibiéndose además la evaluación externa por pares evaluadores, evaluación

y acreditación de carreras (programas) con la finalidad de desarrollar procesos de mejoramiento de la calidad y otorgar fe pública de la calidad de las carreras (programas) que se imparten en Universidades Públicas y Privadas de Bolivia (Fernández, 2004b).

Conforme lo establece la ley, el funcionamiento del Conaes será independiente del gobierno y de las Universidades Públicas y Privadas. El propósito del Conaes es múltiple y considera los siguientes aspectos: dar fe pública ante la sociedad boliviana de la calidad de las instituciones universitarias, garantizar el mejoramiento continuo de la calidad académica, responder a compromisos de integración educativa subregional y regional y otros. La ley define, además, los diferentes tipos de evaluación y la acreditación, señalando su carácter voluntario u obligatorio, según correspondiese.

El Conaes estará integrado por profesionales destacados (Consejeros), elegidos por la Cámara de Diputados de nóminas propuestas por el Ministerio de Educación, el SUB, las Universidades Privadas, la Confederación Nacional de Profesionales y por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), durando en sus funciones 5 años. El proyecto contempla la existencia de un estatuto y reglamentos especiales y su financiamiento.

Con la creación del Conaes, por cierto, se satisface los requerimientos técnicos planteados, tanto en el Memorándum de Entendimiento como en la Convocatoria al Mecanismo Experimental de Acreditación del Mercosur. De igual manera, la creación del Consejo Nacional de Acreditación se funda en: la incorporación de Bolivia al Tratado de Asunción como país asociado en 1997 y otros hechos asociados, así como en las conclusiones de la Conferencia Mundial de la Unesco sobre educación superior de octubre de 1998.

### 3.2.2.3 Brasil

#### Administración y gestión del sistema educativo

La educación superior en Brasil se encuentra regulada por la Ley Marco n° 9394, aprobada en 1996 que en lo medular promueve: la descentralización y la autonomía de las escuelas; la descentralización y la autonomía de las universidades.

El Ministerio de Educación y Deportes, con la colaboración del Consejo Nacional de Educación, es el responsable de coordinar el diseño de los Planes de Educación Nacional, así como el financiamiento de los diferentes estados. Sumado a lo anterior, el Ministerio de Educación y Deportes administra una red de escuelas federales, incluyendo universidades, instituciones de educación superior, escuelas técnicas y de agricultura y centros tecnológicos. Además, supervisa el sector de educación superior.

A nivel federal, como se mencionó anteriormente, la toma de decisiones está a cargo del Ministerio de Educación y Deportes, con la asistencia del Consejo Nacional para la Educación, el cual está comprometido con la educación básica y con la superior. De la misma manera, otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales están involucradas en el tema de la educación.

#### El sistema de educación superior

La educación superior abarca los cursos de graduación en las diferentes áreas profesionales y se encuentra abierta a personas que han concluido el nivel secundario o equivalente y han pasado a través de procesos de selección. Del mismo modo, forman parte de este nivel de enseñanza los estudios de postgrado que comprenden programas de maestría, doctorado y cursos de especialización. Una innovación prevista en la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 es la creación de cursos secuenciales por campo del conocimiento, de diferentes niveles de alcance, que estarán abiertos a candidatos que satisfagan los requisitos establecidos por las instituciones de educación superior (Orealc/Unesco, 2005).

El sistema de educación superior brasileño se compone de 1.180 instituciones de las cuales 1.024 son instituciones no universitarias y 156 son universidades. De éstas últimas hay 71 universidades públicas y 85 privadas (27 con fines de lucro y 58 sin fines de lucro). Entre las universidades públicas se puede distinguir 39 de carácter federal, 30 estatales y 2 municipales. Entre las instituciones no universitarias se encuentran 50 centros universitarios, 90 facultades integradas, 865 facultades, escuelas e institutos y 19 centros de educación tecnológica (Arrosa, 2002).

La enseñanza terciaria pública es gratuita y se financia a través de recursos estatales. De la misma manera, los gobiernos federales proveen asistencia financiera a instituciones públicas por medio de programas de diversa índole, la mayoría de los cuales están orientados a conseguir la calidad en docencia y la continuidad en proyectos institucionales.

El sistema de evaluación de las instituciones de educación superior en Brasil se organiza en diferentes etapas y abarca la totalidad del proceso de formación universitaria, incluyendo estudios de pre y postgrado. Se encuentra regulado por la Ley de Directrices y Bases (n° 9394/1996) y por el Decreto n° 3860/2001 los cuales se refieren a la organización y el funcionamiento del sistema de educación superior, así como al proceso de evaluación. Los procedimientos que contempla el proceso de evaluación son:

- a) la autoevaluación externa o interna;
- b) la evaluación institucional;
- c) un examen nacional de cursos y de condiciones de oferta de la educación;
- d) las instituciones federales de educación superior: GED y Gdae;
- e) el censo de educación superior; y
- f) la evaluación de estudios de postgrado.

Cabe destacar que el proceso de evaluación institucional es responsabilidad del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas (Inep) el cual, entre otras funciones, debe: 1) velar por el análisis de los datos y la información proporcionada por las instituciones de educación superior, así como verificar in situ acerca de la realidad de los cursos de pre y postgrado ofertados por las instituciones; 2) recolección y difusión de información tomando en cuenta tres dimensiones: el cuerpo docente, la organización institucional y las instalaciones físicas generales (especialmente, laboratorios y bibliotecas)

La evaluación institucional ofrece al Ministerio de Educación las bases para decidir si otorga la certificación (acreditación) a las instituciones de educación superior. Concretamente, la evaluación es desarrollada por una comisión de académicos altamente calificados y capacitados para ese fin reclutados tanto de la comunidad académica como del registro permanente de evaluadores institucionales que posee el Inep (Arrosa, 2004).

Por otro lado, es importante mencionar a la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes), creada principalmente para coordinar esfuerzos que buscan alcanzar la calidad en lo que se refiere a la docencia en educación superior.

En Brasil, el Consejo de Rectores de Universidades Brasileñas (Crub), integra a las universidades públicas y privadas, buscando el desarrollo y la calidad de la educación superior.

#### 3.2.2.4 Chile

##### Administración y gestión del sistema educativo

El Ministerio de Educación realiza sus funciones de administración de la educación en tres niveles: nacional, regional y provincial. El Ministerio de Educación es el ente encargado, entre otros, de proponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural en todos los niveles del sistema; asignar los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades

educacionales y de extensión cultural; evaluar el desarrollo de la educación como un proceso integral e informar de sus resultados a la comunidad, a lo menos anualmente (Ley n° 18.956).

El Consejo Superior de Educación (CSE) es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación. Este Consejo está presidido por el Ministro y lo constituyen además siete académicos, cuya designación es como sigue: uno por las universidades estatales; uno por las universidades privadas; uno por los institutos profesionales; dos por los académicos del Instituto de Chile; uno por la Corte Suprema de Justicia; uno por el Consejo Superior de Ciencias y el Consejo Superior de Desarrollo Científico; uno por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas.

Entre sus atribuciones principales, le corresponde al CSE: a) pronunciarse sobre los proyectos institucionales que presentan las distintas universidades e institutos profesionales para obtener reconocimiento oficial; b) dictaminar sobre los objetivos fundamentales para cada uno de los años de estudio de los niveles de educación básica y media, como asimismo acerca de los contenidos mínimos obligatorios que faciliten el logro de tales objetivos; y, c) aprobar los planes y programas de estudio, así como el sistema para la evaluación periódica del cumplimiento de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos, para los niveles de enseñanza básica y media.

#### El sistema de educación superior

La Educación Superior, corresponde al nivel de enseñanza postsecundario y es impartida por tres tipos de instituciones: Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Las Universidades se clasifican en Universidades Tradicionales, creadas antes de 1981 y que reciben aporte directo del Estado además de aporte privado de parte de los alumnos, y en Universidades Privadas de posterior creación, las que se financian exclusivamente con los aranceles pagados por los estudiantes. Adicionalmente, la totalidad de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales son privados (Orealc/Unesco, 2005).

En la actualidad, el sistema de educación superior chileno se compone de 64 universidades, 48 institutos profesionales, 117 centros de formación técnica y 17 instituciones de las fuerzas armadas, de orden y seguridad. De las 64 universidades, 25 conforman el Consejo de Rectores entre las cuales hay 16 estatales y 9 de carácter privado de orientación pública a las cuales se les da un trato similar al que reciben las universidades estatales. El resto de las instituciones, con excepción de aquellas dependientes de las fuerzas armadas, son todas privadas y no reciben financiamiento directo del Estado (Espinoza, González y otros, 2006).

En el plano normativo, el sistema terciario es regulado fundamentalmente por el Consejo Superior de Educación (CSE). La función principal del CSE es la evaluación de los proyectos institucionales que presentan las universidades e institutos profesionales privados para su reconocimiento oficial, y la verificación de su desarrollo de acuerdo a las normas de acreditación vigentes. Las instituciones que reciben aportes directos del Estado tienen una instancia de coordinación y regulación de su quehacer, respetando la autonomía de cada una de ellas. Este órgano de coordinación es el Consejo de Rectores.

De igual modo, la División de Educación Superior (Desup) que se inserta en la orgánica del Ministerio de Educación es la entidad responsable de proponer la asignación presupuestaria estatal a las instituciones de educación superior, de acuerdo a la normativa vigente.

El proceso de regulación de la educación superior tiene distintos componentes: *el licenciamiento*, esto es, la autorización y supervisión de nuevas instituciones privadas, que conduce en primer lugar a su reconocimiento oficial y luego, al reconocimiento de su capacidad de funcionamiento autónomo; *la acreditación de carreras de pregrado* ofrecidas por instituciones autónomas, cuya finalidad es verificar que cumplen con criterios de calidad establecidos por la comunidad disciplinaria o profesional correspondiente; y *la acreditación de programas de*

*postgrado*, tendiente a la verificación de que los programas de doctorado y maestría ofrecidos en el país satisfacen las exigencias de calidad establecidas previamente.

Adicionalmente, se encuentra en proceso de aplicación piloto un mecanismo de *acreditación institucional*, cuyo objetivo es dar garantía pública de la existencia y operación eficaz de mecanismos de autorregulación y se está avanzando en la consolidación de un *sistema de información* que permita apoyar la gestión del sistema y de las instituciones y dar a conocer al público las condiciones en que operan las instituciones y carreras de la educación superior.

El conjunto de mecanismos se organiza en un *sistema de aseguramiento de la calidad*, para cuyo reconocimiento formal se ha presentado un proyecto de ley, actualmente en discusión ante el Parlamento.

Por intermedio del Decreto n° 51 de 2003 el Ministerio de Educación, creó una comisión asesora, denominada Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), a la que encomendó diseñar un proceso de acreditación y llevarlo a cabo. La experiencia así adquirida se recogería en una propuesta sobre un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

La Comisión tiene quince miembros, designados por el Ministro de Educación, y una secretaría técnica encargada de coordinar y llevar a cabo los procesos de acreditación. Sus recursos provienen del presupuesto nacional, en el marco de un Programa amplio de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (Mecesup).

Paralelamente, se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (Conap). Tiene diez miembros, designados por el Ministro de Educación, y una secretaría técnica encargada de coordinar y llevar a cabo los procesos de acreditación. Sus recursos provienen del presupuesto nacional, en el marco del programa Mecesus ya mencionado. A comienzos del año 2004 la Conap había acreditado un total de 70 programas de doctorado y 75 de magíster.

### 3.2.2.5 Paraguay

#### Administración y gestión del sistema educativo

La Ley n° 1.264 del 26 de mayo de 1998 establece que el Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec) es el órgano responsable de proponer las políticas culturales, la reforma del sistema educativo nacional y acompañar su implementación en la diversidad de sus elementos y aspectos concernientes. Igualmente, en el Artículo 93 de la misma Ley se consigna que “Compete al Ministerio de Educación y Cultura y al Consejo Nacional de Educación y Cultura garantizar la continuidad de los planes de educación a mediano y largo plazo, así como asegurar la coherencia y coordinación entre todas las instancias administrativas e instituciones del Estado que prestan servicios de educación y cultura”.

En lo concerniente a las funciones que la mencionada ley atribuye al Consejo Nacional de Educación y Cultura, se indica que esta entidad se relaciona de manera directa con la educación superior responsabilizándose de normar el desarrollo de las instituciones de educación superior.

En cumplimiento de la responsabilidad atribuida al Conec en la Ley n° 1264, este organismo, que dispone de autonomía para el cumplimiento de sus funciones, ha venido desarrollando una variedad de actividades relacionadas con la reforma de la educación superior, tanto universitaria como no universitaria. En lo primero, forma parte de la Comisión Bicameral conformada para elaborar la nueva ley de Educación Superior, habiendo contribuido de manera directa a la preparación de la agenda de trabajo, así como a la realización de estudios y actualización de un banco de datos actualizados. En la misma línea, forma parte de comisiones especiales que vienen trabajando en la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. En la actualidad, una comisión especial formada para el efecto está elaborando un documento sobre los lineamientos estratégicos para la reforma de la

educación universitaria. Iniciativas afines viene desarrollando, igualmente, en lo que respecta a la educación superior no universitaria (Rivarola, 2002).

Asimismo, para subsanar el vacío legislativo en el ámbito de la educación superior por Decreto de la Presidencia de la República se conformó una Comisión Ad Hoc encargada de la Reforma de la Educación Superior que tiene entre sus funciones elaborar un ante proyecto de Ley de Educación Superior que reemplace a la Ley 136 de Universidades. La futura ley se constituirá en una normativa muy necesaria para actualizar los fines y dinamizar la estructura organizacional y académica de este nivel.

#### El sistema de educación superior

El sistema de educación superior se compone de universidades, institutos superiores, y los institutos de tercer nivel, que a su vez están conformados por los institutos de formación docente (IFD) y los institutos técnicos superiores (ITS). Las universidades públicas y privadas, y las instituciones superiores de enseñanza son parte del sistema educativo, y tienen autonomía en su gestión (Orealc/Unesco, 2005).

En la actualidad el sistema de educación terciario se compone de 4 universidades públicas y 20 privadas, además de 13 institutos superiores. De igual forma, en la actualidad existe un total de 180 institutos técnicos superiores de los cuales 170 son de gestión privada (94%), y tan solo 10 corresponden a la gestión pública (6%). En lo que respecta a los institutos de formación docente, 41 son de gestión pública, 61 privados en funcionamiento y 18 IFD privados con cierre temporal.

En materia jurídico-normativa cabe indicar que en el marco de la nueva Constitución, en 1993 se sancionó la Ley n° 136 (“Ley de Universidades”), que pasó a regular la actividad de las instituciones de educación universitaria. A partir de la promulgación de la misma aparece la figura del Consejo de Universidades, encargado, en primer término, de dictaminar sobre los proyectos de creación de dichas instituciones y, entre otras competencias, velar por el cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley, formular la política de Educación Superior, integrada al Sistema Educativo Nacional y coordinar y evaluar la actividad universitaria en el orden nacional.

Como ya se indicó el Congreso Nacional, a fines de 1998, sancionó la Ley n° 1264 (“Ley General de Educación”), que actualmente regula la educación pública y privada, en todos sus niveles y modalidades. Esta Ley establece que el Ministerio de Educación y Cultura, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas garantizarán la calidad de la Educación, para lo que se deberá realizar evaluaciones sistemáticas del sistema y los procesos educativos. Además, las Universidades públicas y privadas, así como otras instituciones superiores de enseñanza, son parte del Sistema Nacional de Educación.

Tras la conformación del Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, en 1997, se intensificaron, a nivel regional y nacional, los trabajos conducentes a la creación de un sistema regional de acreditación de carreras universitarias.

En el año 2000, el Ministerio de Educación invitó al Consejo de Universidades a nominar los técnicos especialistas para integrar, conjuntamente con Técnicos de la Dirección General de Educación Superior, una Comisión a la que se le encargara la elaboración de la propuesta académica para la creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación. Esta Comisión fue creada por el Ministerio de Educación, el 5 de abril de ese mismo año.

En el año 2001, la propuesta elaborada por la citada Comisión fue traducida en un Proyecto de Ley y la misma fue presentada al Congreso Nacional para su consideración, con el fin de acelerar el proceso de creación de la Agencia Acreditadora. Finalmente, en febrero de 2003 el Congreso Nacional sancionó la Ley que crea la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Giménez de Peña, 2004).

La Agencia, es una entidad de carácter estatal, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura pero con autonomía técnica y académica para el cumplimiento de sus funciones y de acuerdo al texto expresado en la Ley, se crea con el objetivo de evaluar y en su caso,

acreditar la calidad académica de las instituciones de Educación Superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de educación superior.

La Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior será regida por un Consejo Directivo, integrado por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, de un organismo núcleo de las instituciones públicas y privadas de educación superior, de federaciones de organizaciones de profesiones universitarias y de las federaciones que conformen las asociaciones del sector productivo del país.

Si bien el proceso de acreditación es de carácter voluntario para la mayoría de las carreras, en lo que respecta a las carreras de mayor riesgo, tales como Derecho, Medicina, Odontología, Ingeniería, Arquitectura e Ingeniería Agronómica y aquellas que otorguen títulos que habiliten a profesionales cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o a su patrimonio, será de carácter obligatoria (Giménez de Peña, 2004).

De igual manera, el Ministerio de Educación y Cultura, dentro de la Reforma Educativa y en el Marco del Proyecto Reforma de la Educación con énfasis en la Educación Media (Préstamo 7190 PA – Ley 2408/04) se halla abocado al diseño de dos mecanismos de aseguramiento de la calidad: Acreditación de Instituciones Formadoras de Docentes y la Certificación Profesional de los Educadores.

### 3.2.2.6 Uruguay

#### Administración y gestión del sistema educativo

La administración pública del sistema educativo se caracteriza por ser centralizada, ejercida mediante organismos cuyas competencias y decisiones tienen alcance nacional. Al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) le compete la conducción superior de la política nacional de la cultura, de la educación y de la ciencia. La Comisión Coordinadora de la Educación proyecta las directivas generales de la política educacional del país. La Administración Nacional de Educación Pública (Anep), aprueba los planes de estudio proyectados por los Consejos desconcentrados.

La autonomía de la Anep respecto del Poder Ejecutivo (Ministerio de Educación y Cultura) y el carácter consultivo de la Comisión Coordinadora de la Educación, determina que sea la Anep el organismo que establece los lineamientos operativos y la orientación general a que deben ajustarse los planes educativos de los niveles que administra. Lo mismo ocurre con la Universidad de la República (Udelar), la que con mayor autonomía aún, orienta la política educativa, de investigación y de extensión cultural. Otras entidades gubernamentales con actividades educativas son: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior.

#### El sistema de educación superior

El sistema de educación terciaria comprende el nivel universitario, el equivalente a terciaria universitaria y la terciaria no universitaria. La educación universitaria comprende la Universidad de la República (autónoma y gratuita), y las universidades privadas e institutos universitarios privados. La educación equivalente a terciaria universitaria comprende 3 instituciones públicas: el Instituto Superior de Educación Física, la Escuela Naval y la Escuela Nacional de Policía. La educación terciaria no universitaria, a su vez, comprende a los Institutos de Formación Docente, la Escuela Municipal de Arte Dramático “Margarita Xirgú”, el Centro de Diseño Industrial dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, la Escuela Militar y la Escuela Militar de Aeronáutica dependiente del Ministerio de Defensa, e Institutos Privados (Orealc/Unesco, 2005).

El sistema terciario uruguayo se compone en la actualidad de 19 instituciones de educación superior de las cuales 6 son públicas y 13 privadas en tanto que 15 son autónomas. De

las 19 instituciones, 14 son de carácter universitario (5 universidades y 9 institutos universitarios). De las 5 universidades existentes hoy día sólo la Universidad de la República es de carácter pública en tanto que las 4 universidades restantes son privadas (Martínez, 2003).

La Universidad de la República concentra el 88% de la matrícula universitaria y el 85% de la matrícula total de la educación superior. Dicha universidad es autónoma, tal como lo dispone la Constitución y su Ley Orgánica de 1958. Si bien este principio de autonomía demoró en expresarse a nivel legislativo, formó parte de los valores del mundo universitario desde sus orígenes. Esta autonomía es de índole administrativa, técnica y política o de gobierno. Sus autoridades son elegidas por docentes, egresados y estudiantes sin intervención de los poderes del Estado, modalidad consagrada en el artículo 203 de la Constitución.

La Ley Orgánica de la Universidad de la República n° 12.549, del 29 de octubre de 1958, establece que ésta tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en todos los planos de la cultura y la enseñanza artística, y la habilitación para el ejercicio de las profesiones científicas y otras funciones que la ley le encomiende.

La Ley de Presupuesto de la nación es la que determina la asignación de recursos para la Universidad de la República. Por otra parte, al Consejo Directivo Central de la Universidad (órgano principal de la misma) le compete su administración y dirección general y la superintendencia directiva, disciplinaria y económica sobre todas las Facultades, Institutos y Servicios que la componen.

A su vez, el Decreto Ley n° 15.661 promulgado en 1984 posibilitó la creación de universidades privadas, confiando al Ministerio de Educación la operatoria de control de los procedimientos orientados a tales fines, así como el registro de los títulos expedidos por estas universidades.

En otro orden de cosas, desde 1995 está en vigencia el Decreto de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada N° 308/995, por el cual se crea al interior del Ministerio de Educación y Cultura el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada (CCETP), con el cometido de asesorar al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Educación y Cultura en las solicitudes de autorización para funcionar (Art. 3°) o de reconocimiento de nivel académico (Art.5°), en las solicitudes posteriores de inclusión de nuevas carreras (Art.6°) y en la revocación de los respectivos actos (Art.7°). El dictamen del Consejo Consultivo previamente a la resolución del Poder Ejecutivo o del Ministerio de Educación y Cultura en su caso, será preceptivo pero no vinculante.

Cabe destacar que la Universidad de la República tiene participación en la consideración de las “solicitudes para funcionar”, por lo que además de los expertos evaluadores externos contratados por el CCETP, la Udelar elabora uno de los dictámenes o asesoramiento a ser considerados por el CCETP.

El CCETP está integrado por tres integrantes propuestos por la Universidad de la República, dos por el Ministerio de Educación y Cultura, dos por las instituciones privadas, y uno por la Administración Nacional de Educación Pública. El mandato de cada uno de sus integrantes es de tres años (Lemez, 2004).

### 3.3 Condiciones de la oferta

Para determinar como han ido variando las condiciones de oferta en la región en los últimos años se emplea un indicador para el análisis: la proporción de alumnos matriculados en educación terciaria según nivel formativo (universitario y no universitario) y tipo de formación (docente u otra). Para ello se utiliza información proveniente de dos fuentes: la Vitrina Estadística e Iesalc-Unesco. Se consideró pertinente registrar los datos compilados por ambas instituciones dado que se trata de información complementaria que permite establecer ciertas tendencias en la región.

Según se observa en el Cuadro 3 la formación inicial docente se concentra mayoritariamente fuera de la universidad, con excepción de Chile país para el cual es requisito

tener una licenciatura para ejercer como profesor. Mientras en Argentina y Bolivia aproximadamente dos tercios de la matrícula superior no universitaria aglutina a programas de formación inicial de maestros, en el caso de Paraguay y Uruguay esta proporción supera al 90%.

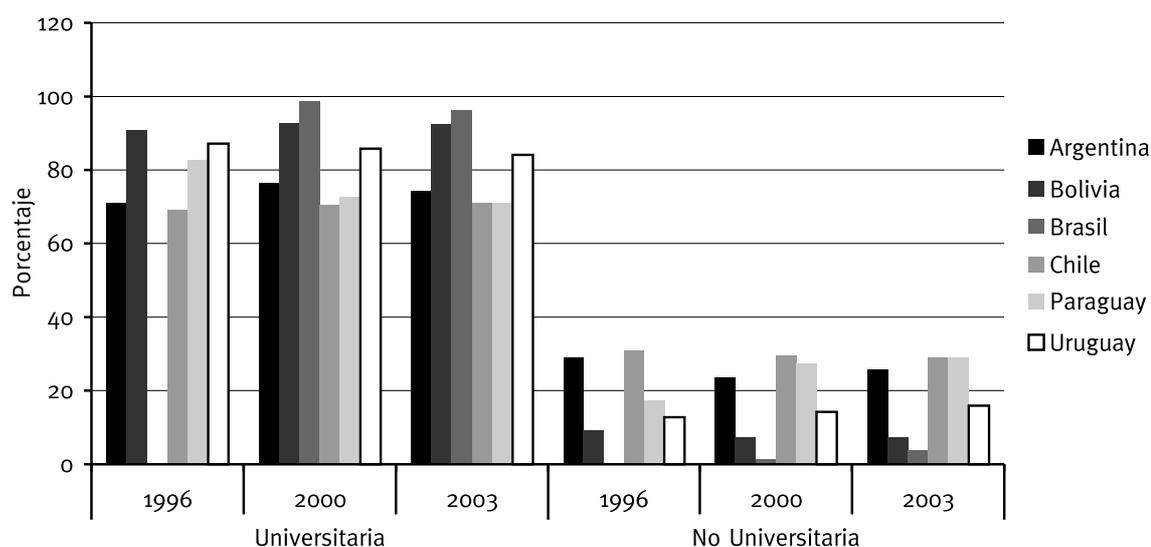
Al mirar las cifras con una perspectiva histórica queda en evidencia que Argentina, Bolivia y Chile presentan una disminución porcentual del estudiantado en el nivel no universitario, mientras que Brasil, Uruguay y Paraguay aumentan su matrícula en ese nivel en el periodo 1996-2003. Específicamente, en el caso paraguayo se incrementa del 17% al 29% la matrícula en el nivel no universitario (ver Cuadro 4). Esta situación, curiosamente, no se correlaciona con la estructura del mercado ocupacional y los costos que tienen los estudios de carácter técnico.

En el nivel universitario se aprecia que la matrícula en todos los países del Mercosur es muy superior a la observada en la matrícula no universitaria de carácter técnico. Mientras en Argentina, Chile y Paraguay la matrícula universitaria supera el 70% del total de la matrícula del nivel terciario, en países como Bolivia y Brasil dicha matrícula supera el 90% (ver Gráfico 1 y Cuadro 4). Parte importante de la composición de la matrícula postsecundaria no universitaria es mayor en países como Argentina y Paraguay donde los maestros se forman en los institutos de formación docente fuera de la universidad.

**Cuadro 3 – Alumnos en educación terciaria por tipo de formación según países – 2002-2004**  
(Indicador 17 de la Vitrina Estadística)

País	2002				2003				2004			
	Universitario – Formación		No universitario		Universitario – Formación		No universitario		Universitario – Formación		No universitario	
	Docente	Otra	Docente	Otra	Docente	Otra	Docente	Otra	Docente	Otra	Docente	Otra
Argentina	4,9	95,1	62,0	38,0	5,1	94,9	58,5	41,5	5,0	67,9	55,9	44,1
Bolivia	7,4	92,6	60,4	39,6	7,5	92,5	64,3	35,7	...	...	...	...
Brasil	21,8	78,2	...	...	24,1	75,9	...	...	20,6	79,4	...	...
Chile	...	...	...	...	15,4	84,6	2,8	97,2	16,5	83,5	7,7	92,3
Paraguay	...	...	...	...	...	...	95,7	4,3	...	...	93,9	6,1
Uruguay	...	100,0	93,9	6,1	...	100,0	91,9	8,1	0,0	100,0	96,0	4,0

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.



**Gráfico 1 – Distribución porcentual de la matrícula de educación superior universitaria y no universitaria – 1996-2003**

Fuente: Iesalc-Unesco (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Cuadro 9 de Anexo 2.

Cuadro 4 – Distribución porcentual de la matrícula de educación superior universitaria y no universitaria – 1996-2003

País	Año	Universitaria	No universitaria
Argentina	1996	70,9	29,1
	1998	74,4	25,6
	2000	76,4	23,6
	2002	75,9	24,1
	2003	74,3	25,7
Bolivia	1996	90,9	9,1
	1998	91,4	8,6
	2000	92,8	7,2
	2002	92,8	7,2
	2003	92,6	7,4
Brasil	1996	...	...
	1998	...	...
	2000*	98,7	1,3
	2002*	96,6	3,4
	2003*	96,1	3,9
Chile	1996	69,1	30,9
	1998	70,8	29,2
	2000	70,6	29,4
	2002	70,8	29,2
	2003	71,1	28,9
Paraguay	1996	82,7	17,3
	1998	74,0	26,0
	2000	72,7	27,3
	2002	71,5	28,5
	2003	70,9	29,1
Uruguay	1996	87,2	12,8
	1998	87,6	12,4
	2000	85,8	14,2
	2002	83,7	16,3
	2003	84,1	15,9

Fuente: Iesalc-Unesco (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Cuadro 9 de Anexo 2.

Nota: \* Cinda (2006). Área de Política y Gestión Universitaria.

### 3.4 Acceso, cobertura y participación

Para evaluar como ha evolucionado el acceso, la cobertura y la participación en el sistema terciario en los países del Mercosur el presente acápite del Informe contempla el análisis de los siguientes indicadores: distribución porcentual de estudiantes por niveles Cine en educación superior, matrícula por nivel de formación (pre grado, especialización, maestría, doctorado y post doctorado), matrícula total en educación superior por área del conocimiento, distribución porcentual de la matrícula por área del conocimiento en el nivel universitario y no universitario, tasa de cobertura bruta en educación superior (pre y post grado), tasa de incorporación a la educación terciaria y distribución porcentual de alumnos que asisten a instituciones del sector estatal en el nivel terciario.

Una mirada a los indicadores asociados al acceso, en primer término, permite corroborar que en el período 1996-2004 tanto en Argentina, Bolivia como Brasil prácticamente

se ha duplicado la matrícula en educación superior en términos absolutos. En cambio, en Chile y Uruguay hubo un crecimiento sostenido de la matrícula pero menor al observado en los países antes citados. A su vez, en Paraguay la matrícula se triplicó durante el período estudiado.

Al analizar la distribución porcentual de estudiantes por niveles Cine en educación superior se comprueba que la formación de profesionales concentra una población estudiantil mucho más alta que la observada en carreras cortas y técnicas a nivel de toda la región, situación que es particularmente relevante en el caso de Bolivia (91% y 7%, respectivamente). Si se desagrega el análisis de la matrícula por tipo de formación (universitaria y no universitaria) puede concluirse que mientras Argentina y Uruguay tienen una tasa de participación cercana al 75% en el nivel profesional, Chile y Paraguay ostentan una tasa cercana al 80% en el mismo ámbito. Como contrapartida, Bolivia y Brasil presentan una situación especial y peculiar respecto de los otros países de la región dado que sobre el 90% de la población de dicha nación cursa estudios de carácter profesional (ver Cuadro 5).

La situación bosquejada previamente no se condice con la estructura del mercado ocupacional y los costos que tienen los estudios de carácter técnico.

En lo que concierne al nivel Cine 6 resulta evidente que existe una matrícula reducida de profesionales cursando estudios de postgrado. En efecto, mientras en Brasil la proporción de profesionales que ha estado perfeccionándose a nivel de postgrado se aproxima al 3%, en Bolivia y Chile no supera el 2%.

Si el análisis a nivel de formación de postgrado incluye las especializaciones luego se podría arribar a las siguientes conclusiones: que los programas de doctorado tienen muy baja matrícula, en general, inferior a 0,5% (con excepción de Brasil), en tanto que los programas de maestría y especialización oscilan entre 1% y 2% (ver Cuadro 6).

Ciertamente, la población que se encuentra estudiando en el nivel de postgrado en los países del Mercosur es aún muy baja considerando las necesidades de formación de recursos humanos en este nivel.

Llama la atención que las Ciencias Sociales, la Administración y el Derecho ocupan el primer lugar en cuanto a la distribución de matrícula por área del conocimiento. Dicha situación es particularmente importante en Argentina y Brasil, mientras que en un grado menor se aprecia el mismo patrón en Chile. Otras áreas del conocimiento, tales como, Salud y Ciencias registran una alta proporción de matriculados en Argentina, Brasil y Chile. En los últimos años destaca notablemente el crecimiento experimentado en el área de Educación situación que queda reflejada en el caso de Argentina donde la matrícula se cuadruplica entre los años 2001 y 2003 en términos porcentuales lo cual puede responder a una reclasificación de la categoría otros que ve reducido ostensiblemente su total en el período aludido. En el caso del área de Educación esta se ubica en el segundo lugar en el caso de Brasil en orden de importancia y magnitud y en tercer lugar en el caso de Chile (ver Cuadro 7).

Ahora bien si el análisis se desarrolla en base a la distribución de la matrícula sólo para el nivel universitario se constata que no hay un patrón común para los países del Mercosur salvo la mayor concentración que se da en el área de las Ciencias Sociales, Administración y Derecho que oscila entre un 35% (caso de Chile) y un 52% (caso de Uruguay) (ver Cuadro 8).

En el nivel no universitario, el área Educación aglutina gran parte de la matrícula en los países del Mercosur con excepción de Chile dado que en ese nivel no se pueden formar profesores. Por ejemplo, mientras en Argentina la distribución en el área Educación varía de un 35% a un 31% entre los años 2002 y 2004, en Uruguay se ha mantenido constante en el mismo período con un 96% (Cuadro 9).

**Cuadro 5 – Distribución porcentual de estudiantes por niveles Cine<sup>(1)</sup>  
en educación superior – 1999-2004**

País	Año	Nivel CINE 5A	Nivel CINE 5B	Nivel CINE 6
Argentina	1999	73,7	25,9	...
	2000	73,9	25,8	...
	2001	74,6	25,1	...
	2002	74,0	25,7	...
	2003	73,2	26,4	...
	2004	...	...	...
Bolivia	1999	91,8	8,1	...
	2000	91,3	7,1	1,6
	2001	91,3	7,1	1,6
	2002	...	...	...
	2003	...	...	...
	2004	...	...	...
Brasil	1999	...	...	...
	2000*	95,3	1,3	3,4
	2001*	95,0	1,8	3,2
	2002*	93,9	3,2	2,9
	2003*	93,7	3,6	2,7
	2004*	93,9	3,6	2,5
Chile	1999	80,5	17,8	1,7
	2000	80,5	17,8	1,7
	2001	...	...	...
	2002	82,6	17,2	...
	2003	83,0	16,7	...
	2004	73,6	26,1	...
Paraguay	1999	...	...	...
	2000	...	...	...
	2001	...	...	...
	2002	79,1	20,6	...
	2003	81,4	18,4	...
	2004	...	...	...
Uruguay	1999	74,2	25,7	...
	2000	76,0	23,9	...
	2001	78,2	21,6	...
	2002	76,3	23,6	...
	2003	74,1	25,8	...
	2004	...	...	...

Fuente: UIS Unesco Base de Datos, Tabla 14.

Notas:

<sup>(1)</sup> Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (Cine):

Cine 5A = Compuesto por programas de preparación inicial para la investigación o que dan acceso a profesiones con base teórica y un alto requerimiento de destrezas. Tienen típicamente una duración de 4 años o más (licenciaturas y profesionales).

Cine 5B = Se conforma de programas que poseen una orientación práctica, técnica y ocupacional específica y cuya duración típica es de 2 o 3 años (Formación de técnicos).

Cine 6 = Se conforma por los programas avanzados de investigación (Postgrados).

\* Datos extractados del Censo de Brasil 2004 (Inep, 2005).

Cuadro 6 – Matrícula por nivel de formación (pre grado, especialización, maestría, doctorado y post doctorado) – 2002-2004  
(Indicador 18 de la Vitrina Estadística)

País	2002					2003					2004					
	Grado	Especialización	Maestría	Doctorado												
Argentina	97,3	1	1,3	0,4	97,1	1,3	1,3	0,3	97,2	1,1	1,4	0,3	97,2	1,1	1,4	0,3
Bolivia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	90,2	7,3	1,6	0,9	89,5	8,0	1,6	0,9	97,5	...	1,6	0,9	97,5	...	1,6	0,9
Chile	96,1	1,8	1,9	0,2	95,7	1,7	2,3	0,3	95,8	1,6	2,3	0,3	95,8	1,6	2,3	0,3
Paraguay	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	98,1	—	1,9	—	98,4	0,0	1,6	0,0	97,1	1,2	1,1	0,6	97,1	1,2	1,1	0,6

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

Cuadro 7 – Distribución porcentual de la matrícula total en educación superior por área del conocimiento – 2001-2004

País	Año	Educación	Humanidades y Artes	Ciencias Sociales	Ingeniería	Ciencias Agricultura	Salud	Servicios	Desconocido o sin especificar
Argentina	2001	3,0	7,0	35,0	7,5	8,0	10,2	0,7	25,7
	2002	3,2	7,2	35,0	7,2	7,4	10,1	1,0	26,0
	2003	12,4	11,4	38,9	8,4	10,7	12,6	2,2	0,2
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	2001	...	...	...	...	...	...	...	...
	2002	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	2001	...	...	...	...	...	...	...	...
	2002	21,2	3,2	40,4	7,8	8,4	11,8	2,3	2,9
	2003	21,0	3,4	40,6	7,5	8,4	12,1	2,3	2,7
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	2001	...	...	...	...	...	...	...	...
	2002	12,9	6,3	34,9	31,4	1,6	7,9	0,0	0,0
	2003	13,8	6,3	35,2	29,9	1,6	8,6	0,0	0,0
	2004	13,5	6,5	29,2	17,2	11,7	12,2	5,1	0,0
Paraguay	2001	...	...	...	...	...	...	...	...
	2002	...	...	...	...	...	...	...	100,0
	2003	...	...	...	...	...	...	...	100,0
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	2001	...	...	...	...	...	...	...	...
	2002	...	...	...	...	...	...	...	100,0
	2003	...	...	...	...	...	...	...	100,0
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: UIS Unesco Base de Datos, Tabla 15.

**Cuadro 8 – Distribución porcentual de la matrícula por área del conocimiento en el nivel universitario – 2002-2004**  
(Indicador 19 Vitrina Estadística)

País	Año	Educación	Humanidades y Afines	Ciencias Sociales	Ingeniería	Ciencias	Agricultura	Salud	Servicios	Otros
Argentina	2002	4,4	9,7	47,0	9,7	10,4	3,9	13,6	1,1	0,3
	2003	4,6	9,8	46,2	9,4	10,1	4,0	14,2	1,3	0,3
	2004	4,4	10,0	47,7	9,7	9,1	4,0	13,9	1,1	0,0
Bolivia	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	2002	21,8	3,3	41,6	8,0	8,6	2,1	12,2	2,3	0,0
	2003	21,6	3,5	41,7	7,7	8,6	2,1	12,5	2,3	0,0
	2004	20,6	3,6	41,7	7,7	8,6	2,1	13,4	2,3	0,0
		15,2	6,2	33,7	30,2	1,9	5,5	7,3	0,0	0,0
Chile	2003	15,9	1,4	34,4	26,0	1,8	5,1	7,9	0,0	7,6
	2004	16,2	1,4	34,0	26,3	2,4	4,6	9,5	0,0	5,6
		...	...	...	...	...	...	...	...	...
Paraguay	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...
		1,6	5,2	45,7	17,3	4,3	4,0	21,7	0,3	0,0
Uruguay	2003	0,8	5,2	46,0	17,5	4,2	4,0	21,9	0,4	0,1
	2004	0,8	5,0	52,5	15,4	6,0	4,0	16,3	0,0	0,0
		...	...	...	...	...	...	...	...	...

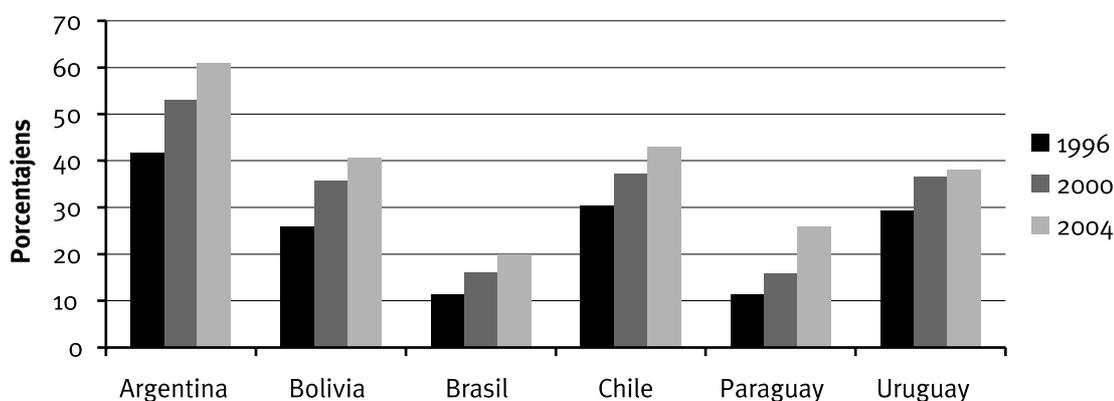
Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

Cuadro 9 – Distribución porcentual de la matrícula por área del conocimiento en el nivel no universitario – 2002-2004  
(Indicador 19 Vitrina Estadística)

País	Año	Educación	Humanidades y Afines	Ciencias Sociales	Ingeniería	Ciencias	Agricultura	Salud	Servicios	Otros
Argentina	2002	35,5	17,2	21,6	7,1	9,6	0,8	6,7	0,0	2,0
	2003	34,1	17,6	22,1	7,2	9,0	0,9	6,9	0,0	2,3
	2004	31,4	18,1	23,5	7,7	8,6	1,0	7,2	2,7	0,0
Bolivia	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	2002	2,1	6,5	40,5	37,1	-	2,7	11,7	0,0	-
	2003	2,8	1,5	39,1	36,4	0,2	2,6	12,5	0,0	5,0
	2004	5,3	0,9	38,3	28,3	0,4	3,4	12,4	0,0	11,0
Paraguay	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	2002	96,1	1,5	0,0	0,0	0,3	-	0,1	2,0	0,0
	2003	80,5	1,0	4,9	0,1	-	11,8	0,3	1,4	0,0
	2004	96,0	0,5	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

El aumento sostenido de la matrícula en educación superior, tal como se indicara anteriormente, se refleja también en un incremento de la cobertura bruta en todos los países del Mercosur. Dicho crecimiento, sin embargo, no alteró la posición relativa de los países de la región en cuanto a la tasa de cobertura (ver Gráfico 2 y Cuadro 10).



**Gráfico 2 – Tasa de cobertura bruta en educación superior (pre y post grado) – 1996-2004**

Fuente: Unesco, Anuario Estadístico 1998, Tabla 3.2 (Datos Año 1996); UIS Unesco Base Datos, Tabla 14 (Datos Años 1999-2004); UIS Unesco, *Global Education Digest 2006*, Tabla 8 (Datos año 2004).

Notas:

· Para la enseñanza de tercer grado (educación superior), las tasas se expresan en porcentaje de la población del grupo de edad quinquenal subsiguiente a la edad teórica del fin de los estudios de la enseñanza de segundo grado.

· Brasil 1996: dato año 1995.

· Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay 2004: datos extractados de UIS Unesco, *Global Education Digest*. 2006, Tabla 8.

**Cuadro 10 – Tasa de cobertura bruta en educación superior (pre y post grado)<sup>(1)</sup> – 1996-2004**

País	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	41,8	48,5	53,1	57,6	61,1	63,9	61,0 <sup>b</sup>
Bolivia	26,0	32,9	35,7	37,9	38,3	40,6	40,6
Brasil	11,3 <sup>a</sup>	14,5	16,1	17,8	20,1	22,3	20,0 <sup>b</sup>
Chile	30,3	37,6	37,3	...	41,0	43,2	43,0
Paraguay	11,4	13,1	15,8	17,7	25,9	24,4	26,0 <sup>b</sup>
Uruguay	29,4	34,0	36,7	36,7	37,8	39,3	38,0 <sup>b</sup>

Fuentes: Unesco, Anuario Estadístico 1998, Tabla 3.2 (Datos Año 1996); UIS Unesco Base Datos, Tabla 14 (Datos Años 1999-2004); UIS Unesco, *Global Education Digest*. 2006, Tabla 8 (Datos año 2004).

Notas:

<sup>(1)</sup> Para la enseñanza de tercer grado (educación superior), las tasas se expresan en porcentaje de la población del grupo de edad quinquenal subsiguiente a la edad teórica del fin de los estudios de la enseñanza de segundo grado.

<sup>a</sup> Dato año 1995.

<sup>b</sup> Datos año 2004 extractados de UIS Unesco, *Global Education Digest*. 2006, Tabla 8.

Se puede agrupar a los países de la región en tres niveles de cobertura. En primer lugar, aquellos países de cobertura alta donde destaca Argentina que varía del 41% al 61% entre los años 1996 y 2004. En segundo lugar, destacan los países de cobertura intermedia en donde se ubican Bolivia, Chile y Uruguay que pasaron del 30% a una proporción superior al 40% en el periodo bajo estudio y, finalmente, los países de menor cobertura donde se ubican Brasil y Paraguay que presentan un crecimiento que varía desde el 11% al 20% (ver Gráfico 2 y Cuadro 10).

En Chile y, particularmente, en Argentina la tasa de incorporación a la educación terciaria es alta (sobre el 100% y 150%, respectivamente) para los años 2002 y 2003 aunque luego decrece significativamente en ambos países situándose en torno al 82% y 94%, respectivamente. En cambio, en Bolivia y Brasil dicha tasa es igualmente significativa aunque en una magnitud menor, variando de 75% a 88%, respectivamente (ver Cuadro 11).

**Cuadro 11 –Tasa de incorporación a la educación terciaria – 2002-2004**  
(Indicador 16 de la Vitrina Estadística)

País	2002	2003	2004
Argentina	151,6	172,9	82,1
Bolivia	76,2	75,2	...
Brasil	65,0	81,7	87,6
Chile	100,9	106,0	94,4
Paraguay	....	....	...
Uruguay	....	....	...

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

En todos los países del Mercosur se aprecia una caída en la participación de los jóvenes en instituciones del sector estatal. Como resultado de este proceso se han generado dos grupos: los que pese a la caída mantienen una participación estatal alta entre los que se cuentan Argentina (a pesar de la enorme baja que experimenta el año 2004), Bolivia y, especialmente, Uruguay, y los que ostentan una participación relativamente baja entre los que se cuentan países como Brasil y Chile (ver Cuadro 12).

Cabe destacar, por otra parte, que mientras Argentina como Bolivia ostentan una participación de estudiantes en instituciones estatales similar a la observada en los países de la OECD (3 de cada 4 estudiantes que asisten a la educación superior están matriculados en instituciones estatales), Brasil, Chile y Paraguay evidencian una participación bastante menor a la que poseen en promedio los países de la OECD (alrededor del 30% de la matrícula se concentra en el sector estatal). Uruguay, en cambio, es el único país del Mercosur donde la matrícula en instituciones estatales de educación terciaria supera ampliamente a la registrada por la OECD (sobre el 90%) (ver Cuadro 12).

### 3.5 Equidad de oportunidades educacionales

Para aproximarse al tema de la equidad de oportunidades educativas se discute a continuación en torno a tres indicadores claves: el índice de paridad por género para tasa bruta de cobertura en educación superior, el índice de paridad por género respecto de estudiantes que terminan estudios de pre grado en el nivel terciario (Cine 5A) y la cobertura en educación superior según nivel socioeconómico de los estudiantes matriculados. Ciertamente, dichos indicadores dan cuenta de algunas de las tantas aristas del tema de la equidad en el acceso y la igualdad de oportunidades.

La tendencia entre los países del Mercosur indica que existe mayor cobertura en la educación superior de mujeres que de hombres lo que ocurre básicamente en Argentina, Brasil y Paraguay y, en mayor medida, en el caso de Uruguay. Únicamente, Bolivia y Chile aparecen con una proporción levemente mayor de hombres respecto de las mujeres matriculadas en el sistema de educación terciario (ver Cuadro 13). La mayor presencia femenina en países como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en parte, se podría explicar por el ingreso temprano de los hombres a la fuerza laboral.

Si se contrasta lo anterior con lo que acontece en países del mundo desarrollado es factible concluir que algunos países del Mercosur como Argentina, Brasil y Paraguay presentan un Índice de paridad por género para tasa bruta de cobertura superior al observado en dichos países (OCDE = 1,1 para el año 2003), mientras que Chile registra un Índice de paridad muy similar.

Cuadro 12 – Porcentaje de alumnos que asisten a instituciones del sector estatal en el nivel terciario – 1996-2004 (Indicador 21 de la Vitrina Estadística)

País	Año	% de estudiantes en instituciones estatales
Argentina	1996	79,7 <sup>a</sup>
	1998	78,5 <sup>a</sup>
	2000	78,8 <sup>a</sup>
	2002	79,5
	2003	78,1
	2004	56,1
Bolivia	1996	84,9 <sup>a</sup>
	1998	84,7 <sup>a</sup>
	2000	82,5 <sup>a</sup>
	2002	76,2
	2003	76,3
	2004	...
Brasil	1996	40,4 <sup>b</sup>
	1998	37,9 <sup>a</sup>
	2000	...
	2002	30,2
	2003	29,2
	2004	28,3
Chile	1996	27,7 <sup>b</sup>
	1998	35,0 <sup>a</sup>
	2000	33,2 <sup>a</sup>
	2002	27,5
	2003	25,8
	2004	24,7
Paraguay	1996	63,0 <sup>a</sup>
	1998	59,8 <sup>a</sup>
	2000	60,5 <sup>a</sup>
	2002	...
	2003	30,6 <sup>c</sup>
	2004	33,8 <sup>c</sup>
Uruguay	1996	93,7 <sup>b</sup>
	1998	91,6 <sup>a</sup>
	2000	91,2
	2002	89,8
	2003	90,3
	2004	90,3
Promedio Países OECD	2003	76,3 <sup>b</sup>

Fuentes: Vitrina Estadística (Datos Años 2002-2003-2004).

Notas:

<sup>a</sup> Datos extractados de Iesalc-Unesco (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Cuadro 8 de Anexo 2.

<sup>b</sup> OECD/Unesco WEI (2005). *Education trends in perspective*. Tabla 1.14 (Datos año 1996);

<sup>c</sup> Incluye sólo datos del nivel Cine 5B.

**Cuadro 13 – Índice de paridad por género<sup>(1)</sup> para tasa bruta de cobertura en educación superior – 1999-2004**

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	...
Bolivia	...	...	0,8 <sup>a</sup>	...	...	...
Brasil	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	...
Chile	0,9	0,9	...	0,9	0,9	1,0
Paraguay	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	...
Uruguay	1,8	1,8	1,8	2,0	2,0	...
Promedio Países OECD <sup>b</sup>	...	...	...	...	1,1	...

Fuente: UIS Unesco Base de Datos, Tabla 14.

Notas:

<sup>(1)</sup> Índice de Paridad por Género: El indicador da cuenta de la proporción de mujeres que asisten al sistema terciario por sobre la proporción de hombres en la misma condición.<sup>a</sup> Estimación en base a Unesco-Iesalc (2006). *Informe Sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Cuadro 8.1<sup>b</sup> OECD Unesco (2005). *Trends in Perspective*. Table 1.11

Si se contrasta lo anterior con lo que acontece en países del mundo desarrollado es factible concluir que algunos países del Mercosur como Argentina, Brasil y Paraguay presentan un Índice de paridad por género para tasa bruta de cobertura superior al observado en dichos países (OCDE = 1,1 para el año 2003), mientras que Chile registra un Índice de paridad muy similar.

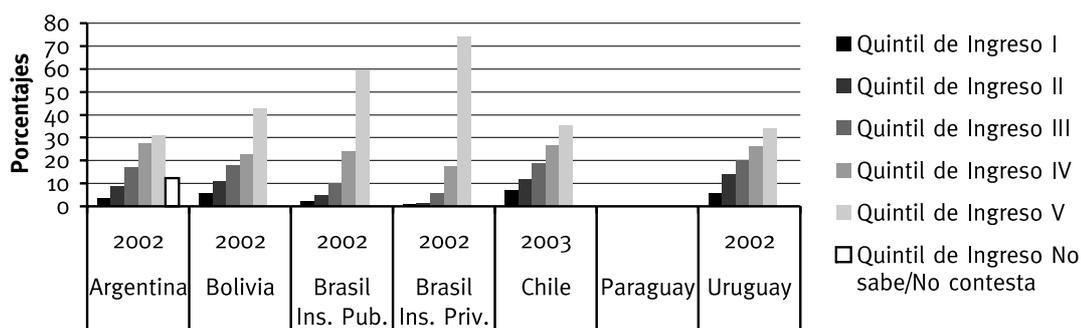
Al observar lo que acontece con la participación femenina en el sistema terciario se corrobora que con excepción de Chile donde se da una cobertura homogénea para hombres y mujeres en relación al nivel Cine 5A, tanto en Argentina, Brasil como en Uruguay se aprecia un predominio de las mujeres respecto de los hombres en cuanto a las tasas de graduación en el pregrado (ver Cuadro 14).

**Cuadro 14 – Índice de paridad por género respecto de estudiantes que terminan estudios de pre grado en el nivel terciario (Cine 5A) – 1999-2004**

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	...	...	1,3	1,2	1,4	...
Bolivia	...	...	...	...	...	...
Brasil	...	...	...	1,7	...	...
Chile	1,0	1,0	...	...	1,1	1,1
Paraguay	...	...	...	...	...	...
Uruguay	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	...

Fuente: UIS Unesco Base de Datos, Tabla 14.

Ahora bien, si se considera el nivel de ingresos familiares de los estudiantes que acceden a la educación superior, se puede constatar que hay una estrecha relación entre oportunidades de acceso al sistema terciario y la pertenencia a diversos estratos socioeconómicos. Como se observa en el Gráfico 3, el sistema brasileño, particularmente, en las universidades privadas es el más elitista ya que existe una fuerte concentración de la matrícula en los dos quintiles más ricos (sobre el 90% en el sector alto versus 2,6% en el nivel socioeconómico más bajo, esto es quintiles 1 y 2). Para el resto de los países también existe una diferencia importante en el acceso a la educación superior entre los sectores de mayores y menores recursos, si bien las brechas son menores. En particular, en el caso uruguayo son del orden de 1 a 3 (60% en los quintiles más ricos versus 20% en los quintiles más pobres). En síntesis, el Gráfico 3 muestra las dificultades que enfrentan los sectores de menores ingresos para acceder a la educación superior.



**Gráfico 3 – Cobertura en educación superior según nivel de ingresos familiares de los estudiantes**

Fuente: Para los casos de Argentina, Brasil y Chile basado en Ingrid Sverdllick, Paola Ferrari y Analía Jaimovich (2005). *Desigualdad e inclusión en la educación superior*. Serie Ensayos & Investigaciones, n° 9. Buenos Aires: OLPED; Para Bolivia y Uruguay datos extractados de CINDA (2006). *Área de Políticas y Gestión Universitaria*.

Notas:

En el caso de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay considera población de 18 a 24 años.

En el caso de Brasil considera población de 20 a 24 años.

### 3.6 Eficiencia y rendimiento

En la presente sección se analiza distintos indicadores que dan cuenta de la eficiencia y rendimiento al interior del sistema de educación superior. el análisis se focaliza en indicadores, tales como: número de alumnos por profesor de tiempo completo, tasa de deserción, porcentaje de graduados por área del conocimiento, distribución porcentual de egresados por área del conocimiento y nivel de formación (universitario y no universitario), tasa bruta de graduación en estudios de pre grado (Cine 5A), y porcentaje de la población entre 25 y 64 años que ha completado la educación terciaria. Sin lugar a dudas, la información que deriva del análisis de dichos indicadores resulta de primera relevancia al momento de hacer recomendaciones de políticas.

Al contrastar lo acaecido con la relación existente entre el número de alumnos por docente de tiempo completo se corrobora que mientras Brasil y Uruguay tienen un comportamiento relativamente estable en el tiempo, Argentina y Paraguay presentan valores oscilantes que no permiten establecer tendencias de largo plazo. En cambio, Uruguay aparece con una proporción bastante buena de estudiantes por profesores de tiempo completo (8/1). A su vez, Argentina, Brasil y Paraguay están en una situación intermedia con alrededor de 15 alumnos por profesor de tiempo completo lo cual se asemeja bastante a la situación observada en los países de la OECD, en tanto que Bolivia está en un nivel más bajo con 22 alumnos por profesor (ver Cuadro 15).

**Cuadro 15 – Número de alumnos en educación superior por docentes a tiempo completo – 1998-2004 (Indicador 12 de la Vitrina Estadística)**

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	...	...	9 <sup>a</sup>	...	...	16	...
Bolivia	...	...	...	...	22	22	...
Brasil	13	14	14	15	14	15	15
Chile <sup>b</sup>	...	...	...	...	...	...	...
Paraguay <sup>c</sup>	10	17	18	16	15	11	11
Uruguay	7	7 <sup>d</sup>	9	8	8	8	8
Promedio Países OECD	...	...	14,7 <sup>a</sup>	...	...	14,9 <sup>e</sup>	...

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

Notas:

<sup>a</sup> Dato extractado de OECD/Unesco WEI (2003). *Financing education: investments and returns*. Table 31.

<sup>b</sup> Chile no tiene información de docentes en este nivel.

<sup>c</sup> Paraguay sólo Cine 5B.

<sup>d</sup> Uruguay dato del año 1998.

<sup>e</sup> Dato extractado de OECD/Unesco WEI (2005). *Education trends in perspective*. Table 2.8.

Uno de los indicadores que mejor refleja la eficiencia y rendimiento de todo sistema educativo es la tasa de deserción. Los datos referidos a deserción permiten concluir que no hay un comportamiento homogéneo en los países del Mercosur. En efecto, mientras Brasil y Chile experimentan un descenso en las tasas de deserción en el nivel terciario en los últimos años, Paraguay y Uruguay registran variaciones anuales importantes que no permiten establecer tendencias, y Bolivia presenta una tendencia al incremento en el periodo.

**Cuadro 16 – Tasa de deserción<sup>(1)</sup> promedio en educación superior – 1996-2003**

País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	59,6	61,8	63,7	63,3	...	...	...	...
Brasil	...	...		45,2	47,7	38,5	39,3	...
Chile	...	...	60,9	57,1	51,1	50,1	49,3	...
Paraguay	...	...	...	...	53,0	52,0	40,0	52,0
Uruguay <sup>a</sup>	...	...	...	71,0	77,0	66,0	75,0	72,0

Fuente: Cinda e Iesalc/Unesco (junio de 2006). *Repitencia y deserción universitaria en América Latina*. Cuadros 4 y 5.

Notas:

<sup>(1)</sup> Para el cálculo de las tasas de deserción se trabajó con indicadores de eficiencia y titulación (Deserción es igual a 100 menos eficiencia de titulación).

<sup>a</sup> Corresponde a datos de la Universidad de la República que representa alrededor del 88% de la matrícula del sistema universitario.

En general, la tasa de deserción en la región se aproxima al 50% en promedio con cifras mayores para Bolivia (60%) y Uruguay (70%) (ver Cuadro 16).

Tanto o más importante que la tasa de deserción es visualizar y examinar lo que acontece con la tasa de graduación según área del conocimiento en el entendido que dicho indicador permite formarse una idea acerca de las áreas que concentran mayores tasas de graduación y, por ende, determinar cuáles son las áreas más deficitarias para nuestras sociedades. Sobre el particular puede sostenerse que al igual que lo que ocurre con la matrícula, la mayor proporción de graduados se da en el área de Ciencias Sociales, Administración y Derecho en todos los países de la región respecto de los cuales se dispone de información (es decir, Argentina, Bolivia, Brasil y Chile), seguida por el área de la Salud, Ingeniería y Educación. En contraste, Agricultura, Ciencias y Servicios son las áreas del conocimiento que registran las menores tasas de graduados en la región (ver Cuadro 17).

Por otra parte, si el análisis se desagrega todavía más y se toma en consideración la tasa de graduación según área del conocimiento y nivel formativo luego podría concluirse que existe una alta proporción de egresados del área de las Ciencias Sociales que se ha estado instruyendo tanto en el nivel universitario como en el no universitario con lo cual dicha área continúa siendo la más expandida dentro del sistema terciario, excepto, en países como Argentina y Uruguay donde la formación de profesores es no universitaria para los cuales el área de Educación es la más relevante. Para las otras áreas del conocimiento no se aprecia un patrón común en los países de la región en lo concerniente al comportamiento de los egresados y a su nivel formativo (ver Cuadro 18).

Ahora bien, si el análisis de tasa de graduación se desagrega tomando como referente la clasificación Cine se comprueba que en todos los países de la región ha habido una tendencia al crecimiento de las tasas de graduación en el nivel de pregrado (Cine 5A) en el periodo 1999-2004 cercana al 10%, excepto en el caso de Chile que si bien ostenta cifras oscilantes y disímiles, en el último año con datos disponibles (2004) se aproxima al 28%. Mientras Chile representa la nación que más se aproxima a los países del OECD en materia de tasa bruta de graduación en el nivel terciario (Cine 5A), Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay distan muchísimo de dicha realidad ostentando una tasa de graduación tres veces menor que la de los países de la OECD (ver Cuadro 19).

Cuadro 17 – Porcentaje de graduados por área del conocimiento en el nivel terciario – 2001-2004

País	Año	Educación	Humanidades y Artes	Ciencias Sociales, Administración y Derecho	Ingeniería	Ciencias	Agricultura	Salud	Servicios	Otros No Especificados	Total graduados
Argentina	2001	3,0	2,8	20,9	4,5	3,8	1,8	8,2	0,6	54,4	100,0
	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	2000	24,0	2,2	33,2	10,8	4,9	5,6	17,4	0,4	1,6	100,0
	2001	...	...	...	...	...	...	...	...	100,0	100,0
	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	2001	25,8	3,2	35,9	6,0	7,4	1,9	12,3	1,4	6,2	100,0
	2002	27,0	3,2	35,0	5,6	7,2	1,8	12,1	1,8	6,3	100,0
	2003	27,5	3,2	37,2	3,7	6,6	0,9	11,3	2,3	7,3	100,0
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile*	2001	10,5	8,6	39,6	28,2	0,9	4,2	8,0	...	...	100,0
	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	15,5	8,3	37,1	21,0	2,2	4,6	11,4	...	...	100,0
Paraguay	2001	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	2001	...	...	...	...	...	...	...	...	...	100,0
	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...	100,0
	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...	100,0
	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...	100,0

Fuente: UIS Unesco, Base de Datos, Tabla 16.

Nota: \* Datos de Chile extraídos de Cinda (2006). Área de Políticas y Gestión Universitaria.

**Cuadro 18 – Distribución porcentual de egresados de la educación terciaria por área del conocimiento y nivel de formación – 2002-2004**  
(Indicador 20 de la Vitrina Estadística)

(continúa)

País	Nivel de formación	Año	Educación	Humanidades y afines	Ciencias Sociales	Ingeniería	Ciencias	Agricultura	Salud	Servicios	Otros
Argentina	No Universitario	2002	37,5	10,6	23,0	4,6	11,3	0,6	9,8	0,0	2,5
	Universitario		6,2	6,4	46,0	9,5	8,1	4,3	18,7	0,8	0,0
	No Universitario	2003	38,9	10,8	25,6	12,0	2,2	0,6	7,9	0,0	2,0
	Universitario		6,2	8,4	44,7	9,3	8,2	3,5	18,1	1,6	0,0
	No Universitario	2004	37,5	11,6	25,0	4,9	8,8	0,6	9,0	0,0	2,6
	Universitario		6,3	7,8	47,1	9,0	6,6	3,2	19,0	1,0	0,0
Bolivia	No Universitario	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Universitario		...	...	...	...	...	...	...	...	...
	No Universitario	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Universitario		...	...	...	...	...	...	...	...	...
	No Universitario	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Universitario		...	...	...	...	...	...	...	...	...
Brasil	No Universitario	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Universitario		28,8	3,4	37,4	6,0	7,6	1,9	12,9	1,9	0,0
	No Universitario	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Universitario		27,4	3,5	38,1	5,8	7,6	1,9	13,3	2,3	0,0
	No Universitario	2004	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Universitario		29,1	3,4	38,0	5,3	7,8	1,6	12,4	2,5	0,0
Chile	No Universitario	2002	2,1	6,3	44,8	30,2	0,2	2,2	14,1	0,0	0,0
	Universitario		16,6	5,9	39,4	23,3	1,2	5,1	8,4	0,0	0,0
	No Universitario	2003	4,0	0,3	44,8	29,3	0,0	2,0	16,0	0,0	3,7
	Universitario		17,2	2,0	39,5	22,5	1,5	4,3	8,0	0,0	5,0
	No Universitario	2004	2,8	0,2	44,7	31,6	0,0	2,2	15,5	0,0	3,0
	Universitario		17,9	1,8	38,5	22,0	1,4	5,0	8,5	0,0	4,8

**Cuadro 18 – Distribución porcentual de egresados de la educación terciaria por área del conocimiento y nivel de formación – 2002-2004**  
(Indicador 20 de la Vitrina Estadística)

(conclusión)

País	Nivel de formación	Año	Educación	Humanidades y afines	Ciencias Sociales	Ingeniería	Ciencias	Agricultura	Salud	Servicios	Otros
Paraguay	No Universitario	2002	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Universitario		...	...	...	...	...	...	...	...	...
	No Universitario	2003	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	Universitario		...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uruguay	No Universitario	2002	93,5	1,2	0,0	0,0	1,9	0,0	1,1	2,3	0,0
	Universitario		3,1	1,7	44,5	11,5	5,3	4,7	27,1	2,1	0,0
	No Universitario	2003	84,4	1,0	10,4	0,0	0,0	1,1	0,8	2,3	0,0
	Universitario		2,0	1,7	43,9	12,9	5,7	4,6	26,8	2,4	0,0
Uruguay	No Universitario	2004	90,2	0,9	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	8,5	0,0
	Universitario		1,7	1,6	49,1	11,1	6,1	4,7	25,7	0,1	0,0

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

Cuadro 19 – Tasa bruta de graduación en estudios de pre grado (Cine 5A) en el nivel terciario – 1999-2004

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	6,9	...	9,0	7,7	11,3	...
Bolivia	...	...	...	...	...	...
Brasil	9,1	...	...	13,2	...	...
Chile	22,5	13,2	...	...	15,8	27,8
Paraguay	...	...	...	...	...	...
Uruguay	6,9	6,7	6,7	9,0	8,8	...
Promedio Países OECD	...	32,3 <sup>a</sup>	...	...	32,2 <sup>b</sup>	...

Fuente: UIS Unesco, Base de Datos, Tabla 14.

Notas:

<sup>a</sup> Dato extractado de OECD/Unesco WEI (2003). *Financing education: investments and returns*. Table 29.<sup>b</sup> Dato extractado de OECD/Unesco WEI (2005). *Education trends in perspective*. Table 1.17.

Junto con observarse, en términos generales, un crecimiento sostenido en las tasas brutas de graduación en la región se constata que la proporción de población comprendida entre los 25 y 64 años con estudios terciarios completos, en general, ha tendido a crecer en el periodo 1996-2002 con excepción de Uruguay que ha bajado del 14 al 10%. En el caso de los restantes países de la región la población con estudios terciarios completos ha estado oscilando entre el 7% y 14%. En contraste, en los países de la OECD la población comprendida entre los 25 y los 64 años que ha logrado completar sus estudios terciarios bordea el 24% (ello implica que una de cada cuatro personas en el tramo 25-64 años ha culminado sus estudios de nivel superior) lo que representa una cifra que supera ampliamente lo observado en los países del Mercosur (ver Cuadro 20).

Cuadro 20 – Porcentaje de la población entre 25 y 64 años que ha completado la educación terciaria – 1996-2002

País	Año	Grupo 25 -64 años
Argentina	1996	...
	2002	14,0
Bolivia	1996	...
	2002	12,3 <sup>b</sup>
Brasil	1996 <sup>a</sup>	7,0
	2002	8,0
Chile	1996 <sup>a</sup>	12,0
	2002	13,0
Paraguay	1996 <sup>a</sup>	7,0
	2002	7,0
Uruguay	1996	14,0
	2002	10,0
Promedio Países OECD	2003	24,0

Fuente: OECD / Unesco WEI (2005). *Education trends in perspective*. Tabla 1.2.

Notas:

<sup>a</sup> Dato corresponde al año 1995.<sup>b</sup> Dato corresponde al año 2001. Extractado de Cinda/Iesalc-Unesco (2006). *Repitencia y deserción en América Latina*.

### 3.7 Integración entre educación superior y el sector productivo

Ante la inexistencia de indicadores cuantitativos que den cuenta de la dimensión, ella sólo podría ser abordada a partir del análisis de documentación del Mercosur Educativo, documentos oficiales de gobierno y/o documentación académica.

En lo concerniente a la promoción de acciones tendientes a fortalecer la colaboración entre las universidades y el sector productivo en la Región, si bien se han emprendido acciones como consecuencia de algunos acuerdos alcanzados en distintas reuniones, el avance en esta materia se ha visto entrabado por distintas causales, siendo la crisis económica que ha afectado a la industria y al comercio de los países del Mercosur a fines de los años 90 y comienzos de la presente década, una buena explicación para ello. No obstante ello, en años recientes el panorama económico de la región ha experimentado mejoras que permiten augurar un mejor escenario para ir consolidando paulatinamente la tan ansiada relación entre universidad y sector productivo.

De igual forma, en el Plan del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010 se indica que la vinculación del mundo productivo con la educación y, particularmente, con la formación profesional resulta fundamental si se consideran los cambios que ha venido experimentando la región en general. Frente a ese escenario, los países de la región han comenzado a recuperar y vislumbrar la educación técnica tanto de nivel medio como superior como una herramienta básica de su desarrollo (Sector Educativo del Mercosur, 2006).

### 3.8 Articulación entre educación superior y ejercicio profesional

Al igual que la dimensión anterior esta sólo es abordable mediante el análisis documental para lo cual se recurrió a documentación del Mercosur Educativo, documentos oficiales de gobierno y/o documentación académica.

#### 3.8.1 Acreditación de carreras universitarias

Sin lugar a dudas, el Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del Mercosur es el acuerdo de mayor trascendencia práctica alcanzado en el ámbito de la educación superior en la Región.

Dicho documento fue sancionado por la Reunión de Ministros de Educación, en Buenos Aires, el 19 de junio de 1998, con el concurso de los Estados Partes y por Chile y Bolivia en calidad de Estados Asociados. En él se reconoce que “*un sistema de acreditación de carreras facilitará el traslado de personas entre los países de la Región y propenderá a estimular la calidad educativa al favorecer la comparabilidad de los procesos de formación en términos de calidad académica*”, considerando que el mejoramiento de la calidad educativa es un elemento sustancial para la consolidación del proceso de integración regional y que el favorecimiento de la movilidad de las personas en el conjunto de la región representa un objetivo prioritario para la integración.<sup>9</sup>

El Memorando de Entendimiento consignó, entre otros, los siguientes acuerdos:

- otorgar validez a los títulos de aquellas carreras que lo requieran para el ejercicio de la profesión;
- adoptar un sistema de libre adhesión, periódico, de aplicación gradual y experimental;
- incluir un paso previo de autoevaluación;
- establecer un proceso de evaluación por pares de acuerdo con los requisitos establecidos a nivel regional;
- los requisitos de acreditación se referirán a la carrera en su integridad (planes de estudio, cuerpo docente, la infraestructura y equipamiento, etc.);

<sup>9</sup> Según Chiroleu (2002), si bien la introducción de mecanismos de evaluación aparece asociada al mejoramiento de la calidad de la educación superior, resultaría obvio que el objetivo al que responde sería a la mayor intervención estatal con finalidades económico-financieras.

- los organismos de competencia a nivel nacional serán las “agencias nacionales de acreditación”;
- establecer la creación de la “reunión de agencias de acreditación del mercosur” como instancia de monitoreo y cooperación regional.

En un comienzo la acreditación fue propuesta con carácter experimental atendiendo a la complejidad de implementar este tipo de procesos y se limitó a tres carreras: medicina, ingeniería y agronomía. El Memorándum estableció que se trabajaría con absoluto respeto por la autonomía de las instituciones universitarias y conforme a criterios y parámetros de calidad comunes para cada carrera, acordados por la Reunión de Ministros. El trabajo técnico fue encargado a comisiones consultivas de expertos por disciplina, quienes habrían de elevar su producción a la consideración de los sectores involucrados en el tema.<sup>10</sup>

Tal como aconteció con los protocolos antes acordados, se estipuló que el reconocimiento académico de los títulos universitarios que se otorguen en virtud de la operación del mecanismo de acreditación, no conferirá, de por sí, derecho al ejercicio de la profesión (ver Memorando en sitio *web* del Mercosur Educativo: <http://www.sic.inep.gov.br/>).

En la XXII Reunión de Ministros de Educación de los países del Mercosur, celebrada en junio de 2002 se corroboró lo acordado en 1998 respecto de los alcances del Memorándum de Entendimiento de un Mecanismo Experimental para la Acreditación de Carreras de Grado (Mexa) y se dispuso la puesta en marcha del Mecanismo Experimental en las carreras de agronomía, ingeniería y medicina. Conforme a lo establecido por el cronograma aprobado, el proceso comenzaría por las carreras de Agronomía. Este mecanismo convoca a carreras que cuenten con reconocimiento oficial y que tengan egresados, habiéndose previsto un máximo de cinco carreras por país.

Entre los representantes de los países miembros y asociados se comparte la idea de que el Mexa reafirme como principio la vocación del Mercosur por establecer un alto nivel de la calidad formativa provista por las universidades, que no podrá ser inferior al que implementen los países en sus respectivas instancias de acreditación. En esa perspectiva, se estableció en fecha reciente la necesidad de fijar ciertas pautas generales que ordenen el proceso de acreditación entre las cuales se mencionan las siguientes:

- a) definición de instancias permanentes para la comunicación de resultados;
- b) conformación de un Registro Público de convocatorias, instrumentos, resultados y currículos de pares evaluadores en las páginas de las agencias acreditadoras;
- c) revisión de los plazos de acreditación adecuándolos a la duración de la cohorte y en correspondencia con las decisiones de acreditación de cada país;
- d) definición de normas y principios para la ampliación del MEXA a otras carreras;
- e) definición de condiciones de elegibilidad para la selección de las carreras que participarán en nuevas convocatorias de Medicina, Ingeniería y Agronomía, y en otras que a futuro se definan (Mercosur Educativo, 2006).

Una evaluación preliminar del impacto producido por el Mexa permite concluir que este generó un impacto positivo entre los países de la región destacando los siguientes aspectos:

- a) el fortalecimiento de la cultura de la evaluación en los países participantes como un insumo para el perfeccionamiento de la calidad de programas de pregrado;
- b) un alto interés de parte de las instituciones de participar en Mexa;

<sup>10</sup> Precisamente una de esas comisiones fue la Comisión Consultiva de Expertos en Ingeniería que en junio de 2002 produjo el documento “Dimensiones, componentes, criterios e indicadores para la acreditación Mercosur”.

- c) un apoyo en la instalación de agencias nacionales de acreditación en aquellos países que no disponían de estos organismos; y,
- d) necesidad de impulsar y definir acciones tendientes a la creación y aprobación de un mecanismo permanente, que permita el reconocimiento mutuo de los títulos universitarios en la región (ver Mercosul/CMC/RME/ATA n° 02/04; Mercosur Educativo, 2006).

En el caso de Argentina el proceso de acreditación en el pregrado (incluyendo la definición de estándares, criterios académicos, organizativos y pedagógicos) partió con la carrera de Medicina en el año 1999, seguida por Ingeniería en el año 2001 y por Agronomía en el año 2004. El proceso en su conjunto está a cargo de la Coneau.

Cabe destacar, asimismo, que el proceso de acreditación del Mercosur se inició con la carrera de Ingeniería Agronómica, para la que están siendo evaluadas las carreras de las universidades nacionales de Buenos Aires, La Plata, Nordeste, Cuyo y Tucumán. Durante los años 2003 y 2004 se inició esta tarea para las carreras de Medicina e Ingeniería (Fernández, 2004). Al momento de evacuarse el presente Informe las siguientes carreras habían sido acreditadas por un periodo de 5 años: Ingeniería Industrial en la Universidad Nacional de Cuyo y en el ITBA, Ingeniería Electrónica en la Universidad Nacional de la Plata y en la Universidad Tecnológica de Nacional, Ingeniería Química en la Universidad Nacional del Litoral y en la Universidad Nacional de Río Cuarto; Medicina en la Universidad Nacional de Tucumán, en la Universidad Nacional de Cuyo y en el Cemic (Mercosur Educativo, 2006).

Pese a las dificultades que se han enfrentado en Bolivia para aprobar el proyecto que crea el Conaes, se han elaborado en fecha reciente elementos esenciales para el funcionamiento de la futura agencia oficial de acreditación del país. En efecto, como consecuencia de algunos acuerdos suscritos en el marco del Mercosur Educativo han sido elaborados los manuales más importantes para los procesos de autoevaluación, de evaluación externa y de acreditación. De igual forma, a semejanza del Sector Educativo del Mercosur se constituyeron comisiones consultivas de expertos integradas por académicos, encargadas de elaborar los criterios, indicadores y estándares de calidad para la acreditación de las carreras de Medicina, Ingeniería, Agronomía y Derecho. También se ha estado participando activamente en las reuniones de trabajo de especialistas en evaluación y acreditación, así como en las comisiones consultivas de Agronomía, Medicina e Ingeniería del Sector Educativo del Mercosur.

Hasta fines del año 2003 y comienzos del 2004 el VESCyT y el Proyecto Conaes habían dado los pasos necesarios para la aplicación del calendario del proceso de acreditación, conforme a lo señalado en la convocatoria suscrita por los Ministros de Educación del Mercosur el 14 de junio de 2002. A la fecha se han acreditado cinco carreras en el nivel de pregrado por un periodo de 5 años, cuyo detalle se entrega a continuación: Ingeniería Civil en la Universidad Mayor de San Andrés, en la Universidad Juan Misael Saracho y en la Universidad Privada de Bolivia; e Ingeniería Industrial en la Universidad Mayor de San Simón y en la Universidad Privada de Santa Cruz (Mercosur Educativo, 2006).

En Brasil, por su parte, la experiencia de evaluación de la enseñanza superior desarrollada a partir del trabajo conjunto realizado por los órganos federales responsables por la evaluación de la enseñanza superior, el Inep y el Capes, con especialistas de todas las áreas del conocimiento, generó la creación de instrumentos para la evaluación, lo que permitió avanzar en el perfeccionamiento de los procesos de evaluación y acreditación de la calidad de la enseñanza de las instituciones de enseñanza superior, tal como se refleja en la reciente creación del Sistema Nacional de Evaluación. Este nuevo Sistema permite superar las limitaciones del sistema anterior –basado sólo en la Provão– y aprovechar la rica experiencia desarrollada en la primera mitad de los 90 por el Paiub (Fernández, 2004b). Como consecuencia de ello se han acreditado a la fecha 6

carreras en el área de la Ingeniería y 3 carreras de Medicina por un lapso de 5 años, tal como se detalla a continuación: Ingeniería Química en la Universidad Estadual de Campinas y en la Universidad Católica de Río de Janeiro; Ingeniería Mecánica en la Universidad Federal do Río de Janeiro y en la Universidad Federal de Uberlandia; Ingeniería Eléctrica en la Universidad Federal de Campina Grande y en la Universidad Estadual de Sao Paulo; Medicina en la Universidad Federal de Sao Paulo, en la Universidad Estadual de Londrina y en la Facultad de Ciencias Médicas da Santa Casa de Sao Paulo (Mercosur Educativo, 2006).

La tarea a encarar, sin embargo, es muy compleja por la proliferación indiscriminada de instituciones privadas de muy diversa calidad y por una actitud excesivamente burocratizada de las instituciones públicas (federales y estatales) en cuanto a la atención a una demanda cada vez mayor por parte de amplios sectores poblacionales, que quieran ingresar a esas instituciones y no encuentran cobertura adecuada.

Según se consagra en el Proyecto de Ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad que se ha estado discutiendo en el Congreso chileno las agencias acreditadoras que deseen operar en el país deberán ser evaluadas, autorizadas y supervisadas por la Comisión de Acreditación con el fin de asegurar su idoneidad y la confiabilidad de sus juicios.

La autorización de agencias acreditadoras haría más expedito el proceso al compartirlo entre distintas agencias, y facilitaría la internacionalización de las profesiones, mejorando las oportunidades de movilidad de estudiantes y titulados (Lemaitre, 2004).

El escaso número de académicos y especialistas de prestigio existentes en Chile restringe la disponibilidad de evaluadores externos calificados e independientes, tanto para las carreras como para la acreditación institucional. En este sentido, los vínculos establecidos entre los países del Mercosur y la implementación del Mexa resultan particularmente beneficiosos, ya que permiten ampliar la base de reclutamiento de evaluadores, incorporando una perspectiva internacional extremadamente valiosa.

A comienzos del año 2004 en Chile alrededor de 300 carreras se habían sometido al proceso de acreditación de las cuales la Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Pregrado (CNAP) se había pronunciado respecto de 33 y esperaba completar un centenar de procesos en el curso de dicho año. Durante el año 2005 la CNAP optó por priorizar las evaluaciones institucionales y la evaluación de la misma agencia por lo cual recién se encuentra organizando en el presente año los procesos correspondientes a la convocatoria de acreditación de carreras de Medicina con seis instituciones, proceso que se conjugará con los acuerdos del Mexa. En el caso de las carreras de Ingeniería si bien la mayoría ya han sido acreditadas nacionalmente existen diferentes factores, tales como la diversidad de titulaciones relacionadas con esa formación y los desincentivos corporativos, que explican por qué hasta el momento no se han llevado a cabo procesos de acreditación en el marco del Mexa en esa carrera (Mercosur Educativo, 2006).

En el caso de Paraguay la Agencia de Evaluación y Acreditación Institucional y de Carreras ha venido desarrollando una intensa labor que se ha traducido a la fecha en la acreditación de las siguientes carreras por un periodo de 5 años: Ingeniería Agronómica de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción –Resolución n° 04/04; Medicina de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción –Resolución n° 05/06; Ingeniería Civil de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción –Resolución n° 06/06; Ingeniería Electrónica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción –Resolución n°07/06; Ingeniería Electromecánica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción –Resolución n°08/06; Ingeniería Civil de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (Sede Regional Asunción) –Resolución n° 09/06; Ingeniería Electrónica de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (Sede Regional Asunción) –Resolución n° 10/06 (Mercosur Educativo, 2006).

Finalmente, en Uruguay la acreditación de carreras en el marco del acuerdo Mexa ha tenido resultados positivos respecto de las Ingenierías en donde a la fecha se cuenta con un total de 5 carreras acreditadas por un periodo de 5 años, a saber: Ingeniería Química, Ingeniería Civil e Ingeniería Eléctrica en la Universidad de la República; e Ingeniería Electrónica en la Universidad Católica de Uruguay y en ORT (Mercosur Educativo, 2006).

El sistema de acreditación vigente en el Uruguay a nivel de universidades aún no ha logrado extenderse a otros ámbitos de la educación terciaria (no universitaria) que depende de organismos públicos, tales como por ejemplo la formación docente.

Actualmente, existe, aunque en forma todavía incipiente, la idea de instaurar una suerte de organismo “espejo” del CCETP para considerar la situación de este tipo de carreras, pero sin el nivel de acuerdos alcanzados en su momento para establecer el régimen vigente para la educación superior privada (Lemez, 2004).

### 3.8.2 Formación de recursos humanos

Al igual como se indicó en el Protocolo de Intenciones de 1991, en el Plan Trienal 1998-2000 se enfatizaba que, entre otras, las áreas prioritarias para el desarrollo de las actividades del Sector Educativo del Mercosur eran promover políticas regionales de capacitación de recursos humanos e implementar programas conjuntos de cooperación en formación de recursos humanos en el nivel superior, específicamente, en el área de las políticas públicas y en la vinculación universidad-sector productivo (ver Plan Trienal en Decisao n° 13/98 en sitio web del Mercosur Educativo: <http://www.sic.inep.gov.br/>).<sup>11</sup> Lo anterior quedó nuevamente refrendado en el Plan Estratégico del Sector Educativo del Mercosur 2001-2005<sup>4</sup> donde se indica que el SEM define como uno de sus principales objetivos estratégicos el diseño e implementación de políticas de formación y capacitación de recursos humanos competentes que contribuya al engrandecimiento de las economías de los países miembros (ver Plan Estratégico en sitio *web* del Mercosur Educativo).<sup>12</sup>

Otro aspecto destacable en materia de formación de recursos humanos dice relación con la desprofesionalización y pauperización que ha experimentado el sector docente, el cual recién estaría comenzando a encontrar caminos de diálogo y participación al interior de los gobiernos de la región. Para hacer frente a dicho fenómeno se ha ido generando un nuevo escenario político que ha obligado a algunos gobiernos de la región a realizar una mayor inversión que la efectuada a fines del siglo pasado a fin de revertir esa crítica situación. Así con distintos énfasis, objetivos y recursos, varios países han revalorizado la inversión en educación como una apuesta a su transformación (ver Plan del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010 en Sector Educativo del Mercosur, 2006).

## 3.9 Financiamiento y gasto

En la presente sección se analiza distintos indicadores relativos a gastos en el nivel terciario, incluyendo: la proporción del gasto en relación al PBI, al gasto público, al gasto en educación y el gasto por alumno.

<sup>11</sup> El Plan Trienal del Sector Educativo del Mercosur (1998-2000) estableció además como área prioritaria el desarrollo de la identidad regional por medio del estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de la integración.

<sup>12</sup> El Plan Estratégico 2001-2005 definió además tres grandes ejes temáticos a desarrollar en el quinquenio: Acreditación de programas de pre grado, movilidad de docentes investigadores y reconocimiento de estudios para el caso de los estudiantes, y cooperación interinstitucional.

<sup>13</sup> Según Toro (2000), a partir del año 2000 se ha avanzado en la constitución de un Consejo Académico, integrado por destacados especialistas universitarios propuestos por cada país, quienes han desarrollado un currículo apropiado y han establecido las condiciones logísticas para su funcionamiento. El programa se orienta a generar las competencias requeridas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en el marco de la integración regional y de los objetivos del Mercosur.

Al observar los datos relativos al gasto público en educación terciaria como porcentaje del PBI se constata que el nivel de gasto es bajo en comparación con lo observado en el mundo desarrollado variando entre 0,6% (Chile y Uruguay) y 1,6% (Bolivia) del PBI durante el año 2002.

**Cuadro 21 – Gasto público en educación terciaria como porcentaje del PBI – 1995-2002**

País	Año	Gasto público en educación terciaria como % del PBI
Argentina	1995	...
	2002	0,7
Bolivia	1995	...
	2002	1,6 <sup>a</sup>
Brasil	1995	0,7
	2001	0,9
Chile	1995	0,5
	2002	0,6
Paraguay	1995	0,6
	2002	0,7
Uruguay	1995	1,0
	2002	0,6
Promedio Países OECD	2002	1,3

Fuente: OECD/Unesco WEI (2005). *Education trends in perspective*. Tabla 2.5.

Nota: <sup>a</sup> Dato extractado de Guni (2006), *La educación superior en el mundo 2006*. Tabla IV.4.

**Cuadro 22 – Gasto en educación superior de fuentes públicas y privadas como porcentaje del PBI – 1998-2004 (Indicador 9 de la Vitrina Estadística)**

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	1,2	1,1	0,8	1,3	1,1	1,1	1,0
Bolivia	1,5	1,3	1,4	1,7	1,8	1,4	...
Brasil	...	0,9	0,8	0,8 <sup>b</sup>	...	...	...
Chile	1,8	1,8 <sup>a</sup>	2,3	2,3 <sup>b</sup>	2,2	2,2	2,3
Paraguay	...	1,5	1,4	1,3	1,6	1,5	6,3
Uruguay	0,6	0,6 <sup>a</sup>	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Promedio Países OECD	1,3 <sup>c</sup>	...	...	...	1,4 <sup>d</sup>	...	...

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

Notas:

<sup>a</sup> Datos correspondientes al año 1998.

<sup>b</sup> Datos correspondientes al año 2000.

<sup>c</sup> OECD/Unesco WEI (2001). *Teachers for tomorrow's schools*. Tabla 5.

<sup>d</sup> Dato extractado de OECD/Unesco WEI (2005). *Education trends in perspective*. Tabla 2.2.

Bolivia año 1998: Sólo fuente pública. No incluye educación alternativa (especial y adultos) y técnica.

Bolivia año 1999: Sólo fuente pública. Incluye adultos, especial, técnica y superior no universitaria.

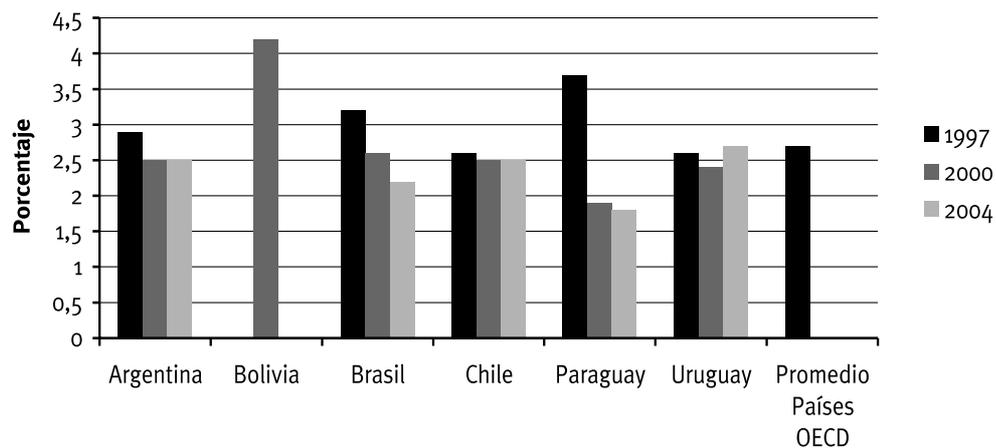
Uruguay años 1998, 1999: Se refiere al gasto público en educación.

Se corrobora, igualmente, que en el periodo 1995-2003 ha habido una tendencia al alza principalmente, en Brasil, Chile y Paraguay, en tanto que en Uruguay se ha producido un descenso en el gasto público en educación en relación al PBI (ver Cuadro 21).

No obstante lo anterior, si se contrasta el nivel del gasto público en educación superior como porcentaje del PBI observado en el Mercosur con aquel de la OECD luego podría concluirse que el nivel de gasto en nuestra región, en promedio, con excepción de Bolivia, está muy por debajo al registrado por los países de la OECD que prácticamente lo duplican (ver Cuadro 21).

En la misma perspectiva, al revisar el nivel de gasto en educación superior consignando fuentes públicas y privadas en relación al PBI se podría sostener que entre los años 1998 y 2003 ha habido un comportamiento estable en todos los países del Mercosur, sin excepción. Mientras en Brasil y Uruguay el nivel de gasto bordea el 0,8% y 0,6%, respectivamente, en Chile dicho nivel llegó a 2,3%, en tanto que en un nivel intermedio de gasto figuran el resto de los países de la región situación asimilable a la observada en los países de la OECD (Cuadro 22).

Ahora bien, al analizar el nivel del gasto público en educación superior en relación al gasto público total para el periodo bajo estudio se verifica que hay una tendencia a la baja en todos los países siendo más acentuado en el caso de Paraguay donde el gasto se reduce prácticamente a la mitad. De acuerdo a los datos disponibles de los últimos años la proporción del gasto oscila entre 1,8% (Paraguay) y 3,7% (Bolivia) (ver Gráfico 4).



**Gráfico 4 – Porcentaje del gasto público en educación superior dentro del gasto público total – 1997-2004**

Fuentes: Para el año 1997 los datos fueron extractados de OECD/Unesco WEI (2000). *Investing in Education: analysis of the 1999 World Education Indicators*. Table 23.

Para los años 2000 y 2004, datos de Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

**Cuadro 23 – Porcentaje del gasto público en educación superior dentro del gasto público total – 1997-2004 (Indicador 10 de la Vitrina Estadística)**

País	1997 <sup>a</sup>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	2,9	2,8	2,3	2,5	2,0	10,0	2,7	2,5
Bolivia	...	4,7	4,3	4,2	5,1	5,9	3,7	...
Brasil	3,2 <sup>b</sup>	2,9 <sup>c</sup>	2,0	2,6	2,6 <sup>d</sup>	...	...	2,2
Chile	2,6	2,7	2,7 <sup>e</sup>	2,5	2,5 <sup>d</sup>	2,6	2,5	2,5
Paraguay	...	...	1,5	1,9	1,7	1,9	1,8	1,8
Uruguay	2,6	2,6	2,7 <sup>e</sup>	2,4	2,7	2,2	2,1	2,7
Promedio Países OECD	2,7 <sup>c</sup>	2,9 <sup>f</sup>	...	...	...	3,0 <sup>g</sup>	...	...

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

Notas:

<sup>a</sup> Los datos del año 1997 fueron extractados de OECD/Unesco WEI (2000). *Investing in Education: analysis of the 1999 World Education Indicators*. Table 23.

<sup>b</sup> Dato correspondiente al año 1996, OECD/Unesco WEI (2000).

<sup>c</sup> Brasil y Países OECD datos de OECD/Unesco WEI (2001). *Teachers for tomorrow's schools*. Table 6.

<sup>d</sup> Brasil y Chile datos año 2000. Vitrina Estadística.

<sup>e</sup> Chile y Uruguay datos de OECD/Unesco WEI (2003). *Financing Education: investments and returns*. Table 14.

<sup>f</sup> OECD/Unesco WEI (1999). *Investing in Education*. Tabla 23.

Entre los países de la región los que ostentan un nivel de gasto público en educación superior dentro de gasto público total similar a los países de la OECD se podrían mencionar Argentina y Bolivia, en tanto que Brasil y Chile, y en mayor medida Paraguay y Uruguay registran

un nivel de gasto muy por debajo del observado en la OECD. En general, en los países del Mercosur se observa una tendencia a la baja en el nivel de gasto público en educación superior en relación al gasto público total, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados donde el nivel de gasto ha ido incrementándose levemente en la última década (Gráfico 4).

Al analizar la evolución del gasto en educación superior como porcentaje del gasto total en educación es factible concluir que se ha mantenido constante en términos generales en todos los países de la región. Empero, al comparar los niveles de gasto entre países se observa diferencias notables como acontece con el caso de Chile donde alcanza al 14% versus Bolivia y Uruguay donde el nivel de gasto en el nivel terciario supera el 20% (ver Cuadro 24).

**Cuadro 24 – Gasto en educación superior como porcentaje del gasto total en educación – 1999-2004**

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	17,1	18,4	17,1	17,5	16,2	...
Bolivia	24,2	28,9	26,6	25,1	21,6	21,6
Brasil	21,1	22,1	21,6	23,6	...	...
Chile	...	14,5	...	14,0	13,2	15,1
Paraguay	...	17,3	17,1	16,5	17,1	...
Uruguay	...	20,5	21,1	21,5	25,9	...

Fuente: Unesco UIS Base de Datos, Tabla 19.

Al revisar la distribución del gasto público ordinario en la educación superior se aprecia que en todos los países del Mercosur ha habido una tendencia al descenso con excepción de Uruguay. El fenómeno anterior podría explicarse en parte por la expansión de sistema de educación superior privado. En tal sentido, destaca el caso chileno donde el gasto público ordinario en la educación postsecundaria en la actualidad apenas supera el 10% (ver Cuadro 25).

**Cuadro 25 – Distribución porcentual de los gastos públicos ordinarios en educación terciaria – 1996-2003**

País	1996	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	21	17,9	18,8	17,3	17,6	...
Bolivia	27,7 <sup>a</sup>	28,2	29,4	29,6	25,9	22,6
Brasil	26,2 <sup>b</sup>	21,6	22,6	21,8	...	...
Chile	16,4	9,9	12,9	...	12,0	11,1
Paraguay	19,7 <sup>c</sup>	15,3	17,1	15,2	16,9	...
Uruguay	19,6	21,5	20,5	...	...	...

Fuente: UIS Unesco Base de Datos Table 19 (Años 1999-2003); Unesco (1998). *Anuario Estadístico*. Tabla 4.2 (Datos año 1996).  
Notas:

<sup>a</sup> Ministerio de Educación solamente.

<sup>b</sup> Dato del año 1995.

<sup>c</sup> Ministerio de Educación solamente.

El gasto por alumno en educación superior entre los países del Mercosur está por debajo del gasto observado en los países del mundo desarrollado. Ahora bien si se compara el gasto por alumno considerando todos los países de la Región, se obtiene que Brasil y Chile son las naciones que más gastan por este concepto y en un rango bastante menor se ubican los otros países de la región. Mientras que en Brasil el gasto por alumno en la educación superior, en promedio, supera los 10.000 dólares al igual como acontece con los países de la OECD, en Uruguay bordea sólo los 2.000 dólares (ver Gráfico 5).

Vale la pena destacar que se observa una leve tendencia al alza en el gasto por alumno en educación superior entre los países desarrollados.

**Cuadro 26 – Gasto por alumno en educación superior en dólares americanos – 1997-2004**  
(Indicador 11 de la Vitrina Estadística)

País	1997 <sup>a</sup>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	11.552	2.965	...	...	...	2.686	6.300	2.802
Bolivia	...	...	...	3.064	460	3.024	2.304	...
Brasil	10.791	13.741	13.741 <sup>b</sup>	10.306	10.306 <sup>c</sup>	10.095	...	9.279
Chile	8.512	5.897	5.897 <sup>b</sup>	7.483	7.483 <sup>c</sup>	6.901	7.023	6.983
Paraguay	1.927	2.511	5.465	4.012	4.030	2.791	2.832	2.832
Uruguay	2.394	2.086	2.086 <sup>**</sup>	2.057	2.201	1.712	2.021.283 <sup>d</sup>	2.590
Promedio Países OECD	8.134	9.063 <sup>e</sup>	...	...	...	10.655 <sup>f</sup>	...	...

Fuente: Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

Notas:

<sup>a</sup> La información del año 1997 considera sólo instituciones públicas y proviene de OECD/Unesco WEI (2000). *Investing in Education*. Table 21.

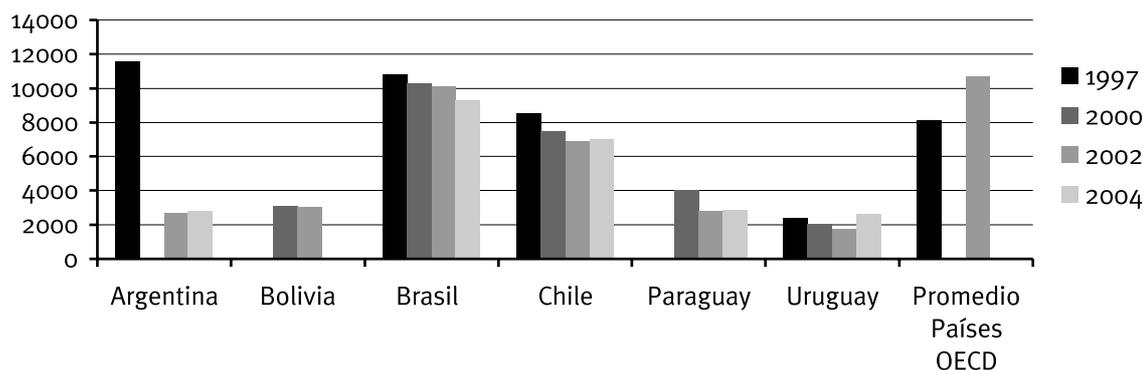
<sup>b</sup> Brasil, Chile y Uruguay datos año 1998.

<sup>c</sup> Brasil y Chile datos año 2000.

<sup>d</sup> En pesos uruguayos.

<sup>e</sup> OECD/Unesco WEI (2001). *Teachers for tomorrow's schools*. Tabla 8.

<sup>f</sup> Dato extractado de OECD/Unesco WEI (2005). *Education trends in perspective*. Tabla 2.13.



**Gráfico 5 – Gasto por alumno en educación superior en dólares americanos – 1997-2004**

Fuentes: La información del año 1997 considera sólo instituciones públicas y proviene de OECD/Unesco WEI (2000). *Investing in Education*. Table 21.

Los datos correspondientes a los años 2000, 2002 y 2004 provienen de la Vitrina Estadística. Sistema de Información y Comunicación del Mercosur Educativo.

**Cuadro 27 – Gasto público por alumno en educación superior como porcentaje del PBI per cápita – 1999-2004**

País	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	17,7	17,7	16,1	13,1	10,3	13,1 <sup>a</sup>
Bolivia	44,1	47,1	44,0	43,4	36,0	35,9
Brasil	63,2	59,3	51,4	48,9	...	...
Chile	...	19,4	...	17,9	15,3	15,7
Paraguay	...	55,2	47,1	28,2	30,1	28,2 <sup>a</sup>
Uruguay	...	19,3	23,1	19,0	19,5	19,0 <sup>a</sup>

Fuentes: Unesco UIS Base de Datos, Tabla 19 (Datos años 1999-2004);

Unesco UIS, *Global Education Digest*. 2006. Tabla 13 (Datos año 2004).

Nota: <sup>a</sup> Datos extractados de Unesco UIS. *Global education digest*. 2006. Tabla 13.

Según queda en evidencia en el Cuadro 27 al revisar las cifras relativas al gasto público por alumno en educación superior en relación al PBI per cápita, se comprueba que en el último quinquenio ha habido un descenso importante en todos los países de la Región exceptuando a Uruguay. Para el último año que se dispone de información (2004), mientras Bolivia ostentaba un gasto público por alumno en educación terciaria en relación al PBI cercano al 36%, Argentina apenas gastaba el 13% y Chile el 16%.

## **4 RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

### **4.1 Organización del sistema de enseñanza**

A la luz de la estructura orgánica que se han dado los países del Mercosur en materia de educación superior y tomando en cuenta la diversificación del tipo de instituciones resulta recomendable poner en práctica mecanismos de articulación que faciliten la movilidad estudiantil y el reconocimiento de estudios al interior del sistema terciario cuando no exista o no funcione adecuadamente.

El nuevo enfoque por competencias que se ha ido incorporando en el diseño curricular en el sistema terciario puede ser una de las formas más efectivas para lograr esta articulación tal como se ha concebido en los países de la Comunidad Económica Europea.

Un segundo aspecto a considerar a nivel de políticas dice relación con la formación inicial de maestros la que es diversa en los países de la región debido a que se da en distintos niveles formativos al interior de los sistemas de educación superior. En algunos casos como Chile, por ejemplo, es sólo de carácter universitaria, en cambio en países como Argentina, Bolivia y Paraguay se da preferentemente en el nivel no universitario. En esta perspectiva y dadas las necesidades de mejorar la calidad de los sistemas educativos se recomienda que la formación de profesores para la educación básica se haga en la universidad vinculada a los centros de investigación y estudios de postgrado tanto en las áreas pedagógicas como en las distintas disciplinas o especialidades. No obstante lo anterior debe cuidarse que la mayor vinculación de la formación inicial de los maestros con el nivel universitario no implique un alejamiento del sistema escolar y de la práctica educativa.

### **4.2 Condiciones de la oferta**

Dado el crecimiento sustantivo de la matrícula, especialmente, en el nivel universitario cabría señalar que se hace imperativo resguardar la calidad de la formación que se entrega. En tal sentido, se sugiere implementar o perfeccionar los sistemas de aseguramiento de la calidad que se han estado constituyendo en los países del Mercosur lo cual implicaría establecer agencias de acreditación en los países donde aún no existan, fortalecer las actuales agencias que estén en funcionamiento, incrementar la acreditación de instituciones y programas incluyendo la incorporación de pares evaluadores de los países del Mercosur, y estableciendo exámenes de validación de títulos en aquellas carreras de mayor riesgo social (Medicina, Ingeniería, Arquitectura, Farmacia, Odontología, etc.). Esta recomendación es válida tanto para el sector universitario como para el sector no universitario, principalmente, para la nueva oferta privada.

### **4.3 Acceso, cobertura y participación**

En la última década el creciente acceso de distintos sectores al sistema terciario se explica en gran medida por el impulso de diversas medidas que han venido promoviendo los gobiernos de la región, incluyendo entre otras, los programas de becas, los créditos y los sistemas

de cuotas. Ello, inevitablemente, ha tenido un impacto directo en el incremento de las tasas de cobertura que se manifiesta de distinta forma en la región. En efecto, en países como Brasil y Paraguay donde la cobertura en educación superior es aún bastante baja debiera hacerse esfuerzos por incrementarla. En cambio, en países como Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay el mayor esfuerzo debiera concentrarse en mantener los estándares de calidad.

A partir de las tendencias identificadas previamente en el Informe lo más significativo sería el fortalecer el incremento de las carreras cortas (especialmente aquellas de carácter técnico) que, por un lado, abran oportunidades a jóvenes de menores recursos, y por otro, incrementar la oferta del postgrado, especialmente, a nivel de doctorado que es muy precario aún en la región y que es indispensable con miras a lograr un desarrollo económico y tecnológico competitivo.

De igual manera, los gobiernos de la región deben procurar junto con facilitar un acceso creciente a las instituciones de educación superior que este se de en condiciones de igualdad, específicamente en lo que a educación de calidad se refiere. Sólo de ese modo será posible reducir las brechas formativas y asegurar a los egresados similares oportunidades de ingresar al mercado laboral o al menos optar a éste en igualdad de condiciones. Así, el tema de la calidad de la educación ofertada se constituye en un desafío ineludible para los gobiernos.

#### 4.4 Equidad de oportunidades

En lo que concierne a género se observa que este no constituye un problema para la región dado que hay efectivamente igualdad de oportunidades por lo menos en lo que al acceso al sistema se refiere. Es más, en varios países de la región hay más mujeres que hombres en el sistema terciario situación que contrasta con la observada en países de la OECD.

En cambio, la distribución de los estudiantes según quintil de ingreso familiar es muy inequitativa en todos los países del Mercosur. Lo anterior implica que debe hacerse un esfuerzo importante por parte de los gobiernos en cuanto a dar un apoyo mayor para el acceso, permanencia, egreso y oportunidades de empleo especialmente respecto de los jóvenes provenientes de familias de menores recursos. Para ello, se deben perfeccionar, entre otras: a) las políticas de ayuda estudiantil (Programas de becas, créditos y sistemas de cuotas); b) las políticas de apoyo y orientación vocacional y laboral; c) las políticas de perfeccionamiento docente y las metodologías de enseñanza de modo que se ajusten a las demandas de una población estudiantil cada vez con menor capital cultural; y d) las políticas destinadas a facilitar la transición desde el egreso de la institución de educación superior y la inserción en el mercado laboral para lo cual podrían constituirse entidades como el Observatorio del Empleo, las redes de egresados y oficinas de colocación laboral en las instituciones de educación superior.

#### 4.5 Eficiencia y rendimiento

A partir de los resultados consignados en el presente Informe y, en consonancia con lo ya señalado con anterioridad, resulta evidente la necesidad de concebir una política orientada a mejorar las tasas de transición (avance de un nivel a otro en la carrera) y de graduación oportuna (obtención del grado o título en el tiempo estipulado en el plan de estudios). En esa perspectiva, adquiere consistencia la idea de poner en marcha una política destinada a mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje, la incorporación de sistemas remediales y de nivelación para los jóvenes que no reúnen las competencias de inicio para la educación superior, y los mecanismos internos de detección de estudiantes con mayor riesgo de repetir y de desertar que permitan darles un apoyo oportuno y efectivo.

Considerando la baja proporción de graduados en el área de Ciencias en todos los países del Mercosur y en el área de Ingeniería en algunos países, se torna altamente recomendable

incentivar la formación de científicos e ingenieros que contribuyan a acelerar el ritmo de crecimiento y desarrollo de la región.

#### **4.6 Integración entre educación superior y el sector productivo**

En general, la evidencia deja de manifiesto que hay poca integración entre las instituciones de educación superior y el sector productivo. Si bien existen experiencias de prestación de servicios de las grandes universidades a la industria y que es común que se considere la práctica de los estudiantes como algo normal en el plan de estudios, no hay una política de vinculación más sistemática con el sector productivo para lo cual, entre otros aspectos, se puede implementar distintas acciones, tales como:

- a) la formación por competencias basada en demandas laborales reales y considerando metodologías que incorporan a la práctica permanente en la docencia (educación basada en proyectos, estudios de caso, medicina basada en evidencia, las clínicas jurídicas, etc.);
- b) la incorporación de los empleadores y egresados en la planificación curricular;
- c) desarrollo de incubadoras de empresas vinculadas a los proyectos de título;
- d) la generación de parques tecnológicos asociados a las actividades de investigación e innovación tecnológica que realicen las universidades;
- e) la incorporación de la gestión del conocimiento como una actividad sistemática en las universidades;

El conjunto de iniciativas arriba enunciadas o algunas de ellas podrían servir de referente para la formulación de una política que propicie efectivamente una integración real entre las instituciones de educación superior (universitarias y no universitarias) y el sector productivo.

#### **4.7 Articulación entre educación superior y ejercicio profesional**

Como ya se ha indicado con anterioridad los procesos de evaluación institucional y de acreditación de carreras de pre y postgrado son favorecedores de la integración regional, como lo han asumido la Unión Europea y el propio Mercosur. Se puede afirmar que en la mayor parte de los países de la región hoy en día existen procedimientos similares y tiempos diferentes pero se comparte la idea que es necesario disponer de un sistema de aseguramiento de la calidad. Las políticas y acciones deberían orientar a la revalorización de la misión de las instituciones de educación superior, la afirmación de la autonomía, la diversidad y la promoción de valores democráticos. Consecuentemente, la evaluación debe ser entendida como parte de una política pública orientada a garantizar una expansión de la educación superior con calidad académica y relevancia social.

Con esa mirada, los procesos de evaluación y acreditación deberían facilitar el desarrollo de nuevas políticas y estrategias institucionales para atender el desafío de una gestión universitaria autónoma, eficiente, responsable, pertinente con los requerimientos regionales y nacionales y que funcione de cara a la sociedad. Esto se constituye en un desafío para estos procesos y para su deseable aporte al mejoramiento y transformación de las instituciones de educación superior.

Por otra parte, deberá mejorarse el reconocimiento de títulos para el efectivo desempeño profesional, lo que es complejo por la existencia de regulaciones diferentes en los países miembros y asociados del Mercosur. Empero, los avances en materia de acreditación deberían posibilitar una mayor convergencia regional de los sistemas universitarios, como base para alcanzar posteriormente al total de países de América Latina, aprovechando otras experiencias subregionales, como la de Centroamérica.

La integración regional con el fin de cualificar y tornar más competitivos a los recursos humanos de alto nivel para la participación en el mercado regional y mundial, es uno de los actuales desafíos de la educación superior. En este marco, el reconocimiento de estudios y diplomas de instituciones de educación superior se torna indispensable para el desarrollo de redes académicas que consoliden el capital científico y tecnológico al interior de cada país como entre ellos.

Una política correctamente articulada, en consecuencia, debiera propiciar el tránsito de la “cultura de la evaluación” a la “cultura de una gestión responsable y eficiente”, en la que los procesos de evaluación, de acreditación y de aseguramiento de la calidad se incorporen como procesos permanentes, integrando una nueva concepción estratégica sobre planificación y gestión de la educación superior. Más aún, las políticas de regulación debieran actuar como integradoras en base a parámetros de calidad comunes de instancias -antes divergentes-, nacionales, regionales y mundiales.

#### 4.8 Financiamiento y gasto

El financiamiento de la educación superior en los países del Mercosur se ha visto restringido como consecuencia de los ajustes económicos, de las dificultades fiscales y del cuestionamiento a la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos. En una región donde el Estado tradicionalmente ha sido la fuente principal del financiamiento de la educación superior pública, y de una parte de la privada, las restricciones en el aporte fiscal han generado una situación difícil de sobrellevar en el sector, ya que se ha producido una expansión significativa del sistema que, no obstante, ha ido aparejada con el decrecimiento del gasto público en educación superior.

La evidencia que entrega el presente Informe insta a impulsar una política que propicie un mayor gasto público en educación superior por parte de los gobiernos de la región. Complementariamente, dicha política debiera favorecer la inversión privada para el incremento de la oferta educativa siempre y cuando exista un riguroso resguardo de los estándares de calidad que amerita la formación de profesionales y técnicos.

En relación al gasto por alumno en educación superior se observa una gran diversidad en la región lo cual deja entrever claramente que en algunos países (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay) es necesario incrementar dicho gasto lo que usualmente está asociado a la calidad en la formación de profesionales.

#### Bibliografía

ALBORNOZ, O. *Education and society in Latin America*. Pittsburgh, PA.: University of Pittsburgh Press, 1993.

ALTBACH, P. G. Patterns in higher education development. Towards the year 2000. En: MORSY, Z.; ALTBACH, P. G. (Eds.), *Higher education in an international perspective: critical issues*. New York: Garland Publishing, 1996. p.21-35

ALTBACH, P.G.; KNIGHT, J. The internationalization of higher education: Motivations and realities. En: The NEA 2006 Almanac of Higher Education. Washington, D.C.: National Education Association, 2006. p.63-74.

ARROSA, M. (Coord.). *A educação superior no Brasil*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2002.

ARROSA, M. O Sistema de Avaliacao do Ensino Superior no Brasil. En: IESALC/UNESCO. *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004. p.45-55.

BERNASCONI, A.; ROJAS, F. *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. IES/2003/ED/PI/55. Caracas: Iesalc/Unesco, 2003.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Principales Innovaciones de la Educación Superior Chilena 1987-2002*. IES/2003/ED/PI/60. Caracas: Iesalc/Unesco, 2003.

BRUNNER, J. J. *Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación superior en América Latina*. Santiago: Cinda, Iesalc/Unesco, 2002.

CÁCERES, E., GAONA, M. T., AGUILERA, Y.; VOLPE, S. *Educación superior privada en Paraguay*. Asunción, Paraguay: Iesalc/Unesco, 2005.

CEPAL-CELADE. *Boletín Demográfico de América Latina # 71*. Población por Año Calendario y Edades Simples 1995-2005. Santiago: CEPAL-CELADE, 2003.

CHIANCONE, A.; VEIGA, L.; BORRAZ, F. *Seminario Caminos de la Educación Superior*. Consejo de Rectores de Universidades. Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2006.

CHIROLEU, A. Las políticas de educación superior en Argentina y Brasil. Los márgenes de autonomía en la gestión. *Avaliação*, v. 7, n. 2, 2002.

CINDA. Área de Políticas y Gestión Universitaria. 2006.

COMISIÓN CONSULTIVA DE EXPERTOS EN INGENIERÍA. *Dimensiones, componentes, criterios e indicadores para la acreditación MERCOSUR*. Buenos Aires: Mercosur Educativo, 2002.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe: edición 2001*. Santiago: Naciones Unidas, 2002.

\_\_\_\_\_. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe: edición 2000*. Santiago: Naciones Unidas, 2001.

\_\_\_\_\_. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe: edición 1999*. Santiago: Naciones Unidas, 2000.

CURTI, C. *Estudio diagnóstico. estadísticas de educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2005.

DAZA, M. *Estudio evolutivo de la legislación en educación superior de la República de Bolivia: principales aspectos y transformaciones del sistema educativo*. Cochabamba, Bolivia: Iesalc/Unesco, 2003.

DAZA, R. Los procesos de evaluación y acreditación universitaria: la experiencia boliviana. En: IESALC/UNESCO. *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004. p. 34-44.

DEL BELLO, J. C. *Desafíos de la política de educación superior en América Latina: reflexiones a partir del caso argentino con énfasis sobre la evaluación para e mejoramiento de la calidad*. Washington: The World Bank, 2002. (LCSHD Paper Series, n. 70).

ESPINOZA, O. Higher education and the emerging markets: the case of Chile. En: MAUCH, J.; DONNORUMMO, B.; McMULLEN, M. (Eds.). *The emerging markets and higher education: development and sustainability*. New York: Routledge Falmer, 2000. p.171-198.

\_\_\_\_\_. The global and national rhetoric of educational reform and the practice of (in) equity in access to the Chilean higher education system, 1981-1998. Doctoral dissertation. School of Education, University of Pittsburgh, 2002.

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. Perfil socioeconómico del estudiantado que accede a la educación superior en Chile (1990-2003). *Estudios Pedagógicos*, Revista de la Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2006. (En Imprenta).

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. y otros. *Informe educación superior en Iberoamérica: el Caso de Chile*. Santiago: Cinda-Universia, 2006.

FERNÁNDEZ, N. Evaluación y acreditación en la educación superior Argentina. En: IESALC/UNESCO. *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC/UNESCO, 2004a. p.3-33.

\_\_\_\_\_. *La educación superior en la Argentina*. Buenos Aires: Iesalc/Unesco, 2002.

\_\_\_\_\_. *La evaluación y la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe: situación, tendencias y perspectivas*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004b.

\_\_\_\_\_. *Los procesos de evaluación y acreditación universitaria en América Latina: la experiencia del Mercosur*. Madrid: Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España, 2003.

GARCÍA, C. *Conocimiento, educación superior y sociedad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, Cendes, 1996.

\_\_\_\_\_. M. *El financiamiento de las instituciones de educación superior en Argentina*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004.

GIMÉNEZ DE LA PEÑA, H. El proceso de acreditación de carreras universitarias en el Paraguay. En: IESALC/UNESCO. *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004. p.191-207.

GINSBURG, M., ESPINOZA, O., POPA, S., TERRANO, M. Privatisation, domestic marketisation, and international commercialisation of higher education: Vulnerabilities and opportunities for Chile and Romania within the framework of WTO/GATS. *Globalisation, Societies and Education*, v. 1, n. 3, p. 413-445, 2003.

GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION (GUNI). *La educación superior en el mundo 2006*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2006.

GONZÁLEZ, L. E. *Nuevos proveedores de la educación superior: el caso de Chile*. Caracas: Unesco Iesalc, 2003.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. *Propuestas para la modernización de la educación superior*. Santiago: División de Educación Superior, Ministerio de Educación, 1994.

IESALC/UNESCO. *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2006.

\_\_\_\_\_. *Reformas e Innovaciones en la Educación Superior en Algunos Países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (Inep). *Resultados e tendências da educação superior no Brasil*. Brasília: Inep, 2000.

\_\_\_\_\_. Censo da educação superior: sinopse estatística 2004. Brasília, 2006. En: [http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{8D22735B-5F2D-420E-8FC6-FC6E9C18E8D3}\\_sinopse1\\_2004.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{8D22735B-5F2D-420E-8FC6-FC6E9C18E8D3}_sinopse1_2004.pdf)

LEMAITRE, M. J. Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Chile. En: IESALC/UNESCO. *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004. p.131-151.

LEMEZ, R. Los procesos de evaluación y acreditación universitaria en el Uruguay. En: IESALC/UNESCO. *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004. p.247-261.

LEVY, D. An introductory global overview. The private fit to salient higher education tendencies. *PROHE Working Paper Series*, Working Paper n. 7, sept. 2006. En: <http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe>.

MARTÍNEZ, E. *La educación superior de Uruguay en transición: inercias y horizontes de cambio: informe nacional de Uruguay*. Montevideo: Iesalc/Unesco, 2003.

\_\_\_\_\_. *La legislación sobre educación superior en Uruguay: entre rupturas, continuidades y transformaciones*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2002.

MAUCH, J. The impact of higher education on emerging markets. En: MAUCH, J.; DONNORUMMO, B.; McMULLEN, M. (Eds.). *The emerging markets and higher education: development and sustainability*. New York: Routledge Falmer, 2000. p. 25-44.

MAUCH, J.; SABLOFF, P. (Eds.). *Reform and change in higher education: international perspectives*. New York: Garland Publishing, 1995.

MENDIZÁBAL, J. L. *Reformas universitarias en el Uruguay a principios del Siglo XXI*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2003.

MERCOSUR EDUCATIVO. *Acta de Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación del MERCOSUR*, Bolivia y Chile (22 y 23 de Mayo). Buenos Aires, 2006.

MORSY, Z.; ALTBACH, P. G. (Eds.). *Higher education in an international perspective: critical issues*. New York: Garland Publishing, 1996.

MUNDET, E. *Innovaciones y reformas en el sistema de educación superior de Argentina: sus antecedentes, implementación y resultados*. IES/2003/ED/PI/2. Buenos Aires: Iesalc/Unesco, 2003.

NEAVE, G.; VAN VUGHT, F. (Eds.). *Government and higher education relationships across three continents: the winds of change*. Tarrytown, N.Y.: Pergamon Press, 1994.

ODDONE, G.; PERERA, M. *Educación superior en Uruguay: descripción y financiamiento*. Montevideo: Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2004. En <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/Financiamiento/FinanciamientoUruguay.pdf>

OECD. *Education at a Glance: OECD Indicators 2003*. Paris: OECD, 2003.

OREALC/UNESCO. *Estudio Analítico-Descriptivo Comparativo del Sector Educativo del Mercosur (1996-2000)*. Brasilia-DF, Brasil: Inep, 2005.

RAMA, C. *El Acceso a la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Paper presentado en Seminario La Educación Superior en América latina. Buenos Aires, 10 de junio de 2005.

RIVAROLA, D. *Informe nacional sobre educación superior en Paraguay*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2002.

RODRÍGUEZ, F. *Tendencias del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe Hispano Parlante*. Bogotá: Iesalc/Unesco, 2005.

RODRÍGUEZ, G.; WEISE, C. *Educación superior universitaria en Bolivia: estudio nacional*. Cochabamba: Iesalc/Unesco, 2006.

RODRÍGUEZ, R. *Educación e integración regional: el caso Mercosur*. 1998. En: [http://www.anuies.mx/servicios/p\\_anuies/publicaciones/libros/lib25/214.htm](http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/libros/lib25/214.htm)

SALMI, Jamil; ALCALÁ, Gabriela. Opciones para reformar el financiamiento de la enseñanza superior, *Cuadernos del CENDES*, Caracas ,n. 37, 1998.

SÁNCHEZ, Eduardo. *La legislación sobre educación superior en Argentina: entre rupturas, continuidades y transformaciones*. Caracas: IESALC, 2002. (Proyecto “Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe”.)

SANTA CRUZ, J. *Financiamiento de las instituciones de educación superior en Bolivia*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2004.

SCHWARTZMAN, S. *O financiamento das instituições de ensino superior no Brasil*. Caracas: Iesalc/Unesco, 2003.

SECTOR EDUCATIVO DEL MERCOSUR (SEM). *Plan del Sector Educativo del Mercosur 2006-2010*. 2006.

SIC y GGP. *Indicadores estadísticos del sistema educativo del MERCOSUR 2001*. Brasilia, 2001.

\_\_\_\_\_. *Indicadores estadísticos del sistema educativo del MERCOSUR 2002*. Brasilia, 2002.

\_\_\_\_\_. *Indicadores estadísticos del sistema educativo del MERCOSUR 2003*. Brasilia, 2003.

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DEL MERCOSUR EDUCATIVO. *Vitrina Estadística 1996*. Brasilia, 1996.

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DEL MERCOSUR EDUCATIVO. *Vitrina Estadística* 1998. Brasilia, 1998.

SISTEMA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN DEL MERCOSUR EDUCATIVO *Vitrina Estadística* 1999. Brasilia, 1999.

\_\_\_\_\_. *Vitrina Estadística* 2000. Brasilia, 2000.

SVERDLICK, I.; FERRARI, P.; JAIMOVICH, A. Desigualdad e inclusión en la educación superior. Buenos Aires: OLPED, 2005. (Serie Ensayos & Investigaciones n° 9).

TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY. *Higher education in developing countries: perils and promise*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

TEZANOS, J. *Las reformas de la educación superior en Bolivia*. IES/2003/ED/PI/44. Caracas: Iesalc/Unesco, 2003.

TORELLO, M. *Educación: gasto, desarrollo humano y equidad*. Montevideo: Universidad de la Republica, 2004. (Documento de Trabajo del Rectorado n. 23).

TORO, E. Realidad y prospectiva de la educación superior en el Mercosur. *Revista de la Educación Superior Mecesus*, Santiago, jul. 2000.

TRIGUEIRO, M. G. Santoro *Reforma universitaria e mudanças no ensino superior no Brasil*. Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean. IES/2003/ED/PI/20. Brasília, 2003. En: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/programas/reformas/brasil/Reformas%20Brasil.pdf>

TUNNERMANN, C. Una Nueva Política para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. En: ENCUENTRO DE ESTUDIOS PROSPECTIVOS REGIÓN ANDINA. 4., 2000, Medellín. *Memórias del IV (...): sociedad, educación y desarrollo*. Medellín, Colombia: ESUMER (Instituto de Estudios Prospectivos de Antioquia – Colombia Prospectan). 2000. <http://www.esumer.edu.co/prospectan.html>

UNESCO. *Anuario estadístico*. Lanham, MD: Unesco Publishing, Bernan Press, 1998.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS; OECD; WORLD EDUCATION INDICATORS PROGRAMME. *Education Trends in Perspective. Analysis of the World Education Indicators*. Paris, France: Unesco UIS, OECD, 2005.

\_\_\_\_\_. *Financing education: investments and returns: analysis of the World Education Indicators*. Paris, France: Unesco UIS, OECD, 2002.

\_\_\_\_\_. *Teachers for tomorrow's schools: analysis of the World Education Indicators*. Paris, France: Unesco UIS, OECD, 2001.

\_\_\_\_\_. *Investing in Education. Analysis of the World Education Indicators*. Paris, France: Unesco, OECD, 1999.

URUGUAY. Ministerio de Educación y Cultura. *Desafíos de la educación uruguaya*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, 2005.

VILOSIO, L. La educación superior en los procesos de integración internacional. Las experiencias de la Unión Europea y del MERCOSUR. Paper presentado en el Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI, Universidad de San Luis, Argentina. 2003. En: [http://conedsup.unsl.edu.ar/Download\\_trabajos/Trabajos/Eje\\_1\\_Políticas\\_de\\_educacion\\_superior/Vilosio\\_Laura.PDF](http://conedsup.unsl.edu.ar/Download_trabajos/Trabajos/Eje_1_Políticas_de_educacion_superior/Vilosio_Laura.PDF)

WORLD BANK. *Educational change in Latin American and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank, 1999. En: <http://wbIn0018.worldbank.org/HDNet/HD.nsf/SectorPages/Education?Opendocument>. (Retrieved July 15, 2001).

\_\_\_\_\_. *Word development indicators 2003*. Washington, D.C: The World Bank, 2003.

\_\_\_\_\_. *Word development indicators 2005*. Washington, D.C: The World Bank, 2005.

WSCHEBOR, M. *La educación superior pública y la nueva realidad política del Uruguay*. Unesco, 2005. En: <http://www.cmat.edu.uy>

YARZÁBAL, L. *Consenso para el cambio en la educación superior*. Caracas, Venezuela: Iesalc/Unesco. 1999. (Colección Respuestas, n. 9).

\_\_\_\_\_. Impactos del neoliberalismo sobre la Educación Superior en América Latina. *CIPEDES*, v. 1, n. 12, p.9-15, 2001.

