



Foro de Educación

ISSN: 1698-7799

jlhhuerta@mac.com

FahrenHouse

España

Ruiz, María Consuelo; Schoo, Susana  
La obligatoriedad de la educación secundaria en América Latina. Convergencias y  
divergencias en cinco países

Foro de Educación, vol. 12, núm. 16, enero-junio, 2014, pp. 71-98

FahrenHouse  
Cabrerizos, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=447544538004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# ***La obligatoriedad de la educación secundaria en América Latina. Convergencias y divergencias en cinco países***

## ***Compulsory education at the secondary level in Latin America. Convergences and divergences in five Countries***

**María Consuelo Ruiz**

e-mail: marr1304@yahoo.com.ar

*Universidad de Buenos Aires. Argentina*

**Susana Schoo**

e-mail: susanaschoo@yahoo.com.ar

*Universidad de Buenos Aires. Argentina*

**Resumen:** En este trabajo se analizan las diferentes maneras en que los países de América Latina han encarado los procesos de reforma en los últimos 20 años. Para ello, se toma como analizador las formas en que en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay se fue extendiendo la obligatoriedad escolar. Primero, se contextualiza la situación socio demográfica de los países estudiados. En segundo lugar, se realiza una breve reseña sobre los procesos de escolarización de estos países y sus tendencias históricas más sobresalientes relacionadas con la extensión de la obligatoriedad escolar. En tercer lugar, se describe la organización de la educación secundaria en el marco de las reformas nacionales de los últimos veinte años. Luego, se analizan las formas de ingreso y egreso del nivel en cada uno de los países e indicadores educativos con la intención de visibilizar algunos de los aspectos que tensionan a la obligatoriedad del nivel.

**Palabras clave:** reformas educativas; educación secundaria; obligatoriedad; América Latina.

**Abstract:** This paper shows the analysis of different ways in which Latin American countries have faced the reform processes in the last 20 years. For this purpose, the ways how Argentina, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay have extended compulsory education are taken as analyzer. Firstly, we contextualize the socio demographic situation of the studied countries. Secondly, we make a brief review of the schooling processes in these countries and their outstanding historical trends related to the extension of compulsory education. Thirdly, we describe the secondary education organization in the context of national reforms of the last twenty years. Finally, we analyze the ways of secondary level admission and graduation in each country and some educational indicators with the aim of visualizing some decisive aspects in compulsory secondary education.

**Key words:** educational reforms; secondary education; compulsory education; Latin America.

Recibido / Received: 07/10/2013

Aceptado / Accepted: 29/11/2013

## 1. Presentación

En las últimas dos décadas gran parte de los países del cono sur de América han encarado procesos de reformas educativas. La mayoría de ellos extendieron la obligatoriedad escolar, realizaron modificaciones curriculares, reformularon la formación y capacitación docente, incluyeron y/o fortalecieron políticas de evaluación de la calidad educativa, entre otros aspectos. Sin embargo, este conjunto de medidas se dio de manera diferencial en cada nación.

Las reformas de los años noventa incluyeron principios y propuestas organizacionales, administrativas y curriculares diferentes a las de etapas anteriores. Esta intención refundacional se realizó a partir de la promulgación de nuevas leyes de educación y la adopción de amplios planes nacionales de reforma, que involucraron directamente al nivel secundario. A partir de la década de 2000, se han iniciado una serie de nuevas reformas educativas. En algunos casos, intentando diferenciarse de lo realizado en los noventa a partir de reformas orgánicas –aunque en muchos sentidos asentándose en algunos de sus pilares– y, en otros, como rectificaciones o enmiendas a la normativa que reguló el sistema educativo.

En este trabajo se toma como analizador las formas en que en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay se fue extendiendo la obligatoriedad escolar. La selección de estos países obedece a que presentan situaciones diversas en torno a una serie de dimensiones sobre las que interesa indagar: por un lado, el peso demográfico dentro de la región y la organización del gobierno de los países (unitario/federal). Por el otro, la organización institucional (centralizada/descentralizada), la estructura académica y la dimensión de sus sistemas educativos. Por ello, primero, se contextualiza la situación socio demográfica de los países estudiados. En segundo lugar, se realiza una breve reseña sobre los procesos de escolarización de estos países y sus tendencias históricas más sobresalientes relacionadas con la extensión de la obligatoriedad escolar. En tercer lugar, se describe la organización de la educación secundaria en el marco de las reformas nacionales de los últimos veinte años. Luego, se analizan las formas de ingreso y egreso del nivel en cada uno de los países y algunos indicadores educativos con la intención de visibilizar algunos de los aspectos que tensionan a la obligatoriedad del nivel.

## 2. Escenarios

América Latina es un continente en el que conviven realidades muy heterogéneas en términos económicos, sociales y culturales. La desigualdad es uno de sus rasgos característicos. Además, es la zona del planeta con mayor diversidad étnica (Fachelli, 2012). La población de Latinoamérica asciende a 565.7 millones de personas (SITEAL, 2013). Brasil y México concentran más

de la mitad de la población de América Latina con el 54% del total. Cerca del 78% de la población vive en contextos urbanos, en particular en países como Argentina, Uruguay o Chile, donde el 90% de la población es urbana<sup>1</sup>.

Cuadro 1. Organización político-administrativa, extensión territorial y población según país (2000- 2010)

País	Organización político-administrativa	Extensión territorial	Población total 2000	Población total 2010	Incremento poblacional 2000-2010 (%)
Argentina	Federal: 23 provincias y una ciudad autónoma	3.761.274 km <sup>2</sup>	36.895.712	40.737.988	10,4
Brasil	Federal: 26 estados y un distrito federal	8.515.767.049 km <sup>2</sup>	174.166.548	195.497.620	12,2
Chile	Unitario: 13 regiones compuestas por 51 provincias	756.102 km <sup>2</sup>	15.411.503	17.133.442	11,2
Paraguay	Unitario: 17 departamentos	406.752 km <sup>2</sup>	5.349.035	6.459.617	20,8
Uruguay	Unitario: 19 departamentos	175.016 km <sup>2</sup>	3.318.096	3.371.912	1,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de SITEAL (2013)

Brasil y Argentina son repúblicas federales, aunque tienen dimensiones muy distintas en términos de su extensión territorial y cantidad de población. Además, Brasil tiene un total de 5.565 municipios que se caracterizan por tener autogestión, autogobierno y autoorganización, es decir eligen a sus líderes y representantes políticos y administran sus asuntos públicos sin interferencia de otros municipios, estados o de la unión, incluyendo la educación fundamental<sup>2</sup>. Las provincias argentinas también están divididas en municipios, y cuentan con sus propias autoridades locales. Sin embargo, son escasas las instituciones educativas a cargo de este nivel de gobierno.

<sup>1</sup> Los criterios para determinar lo urbano difieren de un país a otro.

<sup>2</sup> Algunos de estos municipios cuentan con una población mayor a la suma del total de los habitantes de Paraguay y Uruguay. En San Pablo viven alrededor de 11 millones de habitantes mientras que otros municipios apenas alcanzan a los mil habitantes como, por ejemplo, el municipio de Campinas. Ver: [http://www.portalbrasil.net/brasil\\_cidades.htm](http://www.portalbrasil.net/brasil_cidades.htm)

Chile, Paraguay y Uruguay son estados unitarios. Sin embargo, Chile tiene una administración descentralizada. Las escuelas de nivel básico y medio dependen, en su mayoría, de los municipios. Paraguay se caracterizó por ser uno de los sistemas de administración pública más centralizados de América Latina. A partir de la reforma constitucional de 1992 inició un proceso que incorporó cambios a favor de la descentralización. Uruguay tiene una administración centralizada.

En términos territoriales y poblacionales se podría ubicar a Uruguay en el extremo opuesto a Brasil, ya que cuenta con una población de 3.371.912 habitantes que se hallan distribuidos en una superficie de 175.016 km<sup>2</sup>. Además, a diferencia de Argentina, Brasil y Chile que tuvieron un incremento poblacional entre 2000 y 2010 de alrededor del 10%, en Uruguay este aumento fue de apenas el 1,6%. Paraguay fue el que más variación poblacional tuvo en la década considerada (20,8%).

Durante el período 2000-2010 todos estos países experimentaron un importante incremento en su Producto Bruto Interno (Ver cuadro Nº 2). Aunque con diferentes intensidades y resultados, este crecimiento fue acompañado por una mejoría en la distribución del ingreso que se observa en la disminución del coeficiente de Gini. Asimismo, se destaca en todos los casos la reducción de la población bajo la línea de pobreza. No obstante ello, en Paraguay más de la mitad de la población continúa sin tener acceso a bienes y servicios básicos. En Brasil una de cada cuatro personas se encuentra bajo la línea de pobreza, lo que da cuenta de situaciones de desigualdad alarmantes que, a pesar de los esfuerzos de los estados, no logran ser revertidas.

Cuadro 2. PBI y porcentaje de la población bajo la línea de pobreza según país (2000-2010)

	PBI (en dólares)		Incremento del PBI 2000-2010 (en %)	Gini		% de Población bajo la línea de Pobreza	
	2000	2010		cca.2000 <sup>(a)</sup>	cca.2010 <sup>(b)</sup>	cca.2000 <sup>(a)</sup>	cca.2010 <sup>(b)</sup>
Argentina	9.210.398	15.030.375	63,2	0,578	0,509	45,4	8,6
Brasil	7.203.343	11.065.585	53,6	0,639	0,576	37,5	24,9
Chile	9.501.457	14.939.626	57,2	0,564	0,524	20,2	11,5
Paraguay	3.339.166	4.710.654	41,1	0,558	0,533	59,7	54,8
Uruguay	8.144.637	13.961.341	71,4	0,455	0,422	15,4	8,6

Fuente: SITEAL. Disponible en: [http://www.siteal.org/sites/default/files/rec\\_siteal\\_1\\_2013\\_08\\_06.pdf](http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_1_2013_08_06.pdf)

Notas: (a) Los datos se refieren al año 2000 o al año más reciente disponible: Argentina (2002), Brasil (2001), Chile (2000), Paraguay Uruguay (2002) (b) Los datos se refieren al año 2010 para todos los países o al año más reciente disponible para: Brasil (2009) y Chile (2009)

Estos países han vivido distintas etapas de inestabilidad democrática en el siglo XX. En Argentina, hubo sucesivos golpes de estado que se alternaron con lapsos de gobiernos constitucionales<sup>3</sup>. En el resto de los países, los régimenes dictatoriales se prolongaron por largos años<sup>4</sup>. En las últimas décadas del siglo comenzó la recomposición de gobiernos constitucionales en todos los países estudiados.

En estos escenarios se fueron concretando los procesos de escolarización de distintos modos, anclados, a su vez, en ciertas características de los sistemas educativos de cada uno de los países estudiados. Esto se abordará en el siguiente apartado.

### 3. Tendencias históricas de la escolarización

Las leyes educativas de estas dos últimas décadas trajeron como consecuencia la emergencia de sistemas educativos profundamente diferentes a los regulados hacia fines del siglo XIX y buena parte del XX. Sin embargo, en cada uno de los países se pueden rastrear antecedentes que muestran algunas tendencias históricas que implicaron algunas continuidades respecto de las *novedosas* políticas de los '90. La ampliación de la obligatoriedad asociada a cambios en la estructura académica de los sistemas educativos así como el paso de sistemas centralizados al traspaso de los establecimientos educativos a unidades de gobierno menores, no fueron innovadoras en la región en los '90.

#### 3.1. *La ampliación de la obligatoriedad escolar: el lento y dispar crecimiento de la educación secundaria*

Los países estudiados cuentan con importantes diferencias en torno a cómo se concretó históricamente la escolarización de la educación primaria y secundaria. Sin embargo, desde mediados de la década de los '60 en algunos países y más entrada la de los '70 en otros, se plantearon políticas educativas que implicaron modificaciones en las respectivas estructuras académicas y, en ciertos casos, han estado íntimamente asociados a la extensión de la obligatoriedad.

Brasil tuvo un desarrollo de la educación primaria tardío si se lo compara con países como Argentina, Chile y Uruguay. Hacia mediados de siglo XX la normativa establecía que este tipo de educación sería de cuatro o cinco años para niños de 7 a 12 años (Decreto-Ley N° 8.529 de 1946). Por su parte, la enseñanza secundaria tenía por objeto formar para la educación superior (Decreto-Ley N° 4.244, de 1942). Además, existían otros ramos de la enseñanza media relacionadas con áreas de la producción y de la burocracia: la enseñanza

<sup>3</sup> En la segunda mitad del siglo XX los golpes de estado fueron cuatro: 1955, 1962, 1966 y 1976.

<sup>4</sup> Paraguay (1954- 1989), Brasil (1964- 1985), Uruguay (1973- 1985) y Chile (1973- 1990).

agrícola, industrial, comercial y normal para formar maestros para la enseñanza primaria (Cabral, 2006).

La Ley de Directrices de 1961 estableció la organización de la educación secundaria en dos ciclos: el gimnasio (de una duración mínima de cuatro años a partir de los 11 años con prueba de conocimientos para admisión) y el colegial (con una duración mínima de tres años). Para este ciclo se requería el certificado de gimnasio o equivalente. En él se incluía una formación de profesores para el nivel pre-primario y primario y también formación de técnicos. Asimismo, la ley de 1961 dispuso el acuerdo federal de hasta cinco materias obligatorias, debiendo los consejos estaduales completar el número de asignaturas. Además, se dispuso que el currículo de las materias obligatorias de los dos primeros años del primer ciclo fuera común. Esto se enmarcó en un proceso de delegación de funciones a los estados, tal como se describirá más adelante.

Bajo el gobierno militar, la Ley de Directrices de 1971 extendió la obligatoriedad a partir de la ampliación de la educación primaria –ahora denominada *enseñanza de primer grado*– que pasó de organizarse de cuatro a ocho años (para niños de 7 a 14 años de edad). La *enseñanza de segundo grado* se organizó en tres años. La ley dispuso que la educación de primer grado se ocuparía en los primeros grados exclusivamente y en los últimos años preponderantemente de una *formación general* y la de segundo grado, una *especializada* conforme a las economías regionales. En este sentido, la reforma debe enmarcarse en un modelo de enseñanza profesionalizante bajo un gobierno de facto con perfil desarrollista (Cabral, 2006). También disponía cierta flexibilidad curricular al establecer un núcleo de disciplinas comunes a nivel nacional, otras regionales acordadas en el Consejo Federal de Educación, dejando un margen para que las escuelas también tomaran decisiones en este aspecto.

En rigor, algunos trabajos explican que esta modificación en la estructura fue un cambio nominal. Los primeros cuatro años de la educación primaria siguieron a cargo de un maestro al que se le exigía el título otorgado en la educación secundaria, y en los cuatro últimos (antes denominado Colegio) siguió estando organizado por disciplinas y con distintos profesores a los que se les exigía, al menos formalmente, que tuvieran un título de educación superior (Cunha, 1995).

En Chile, desde comienzos del siglo XX se venía criticando el llamado *enciclopedismo* de la educación secundaria general en los *Liceos*, argumentando la necesidad de una enseñanza más funcional al desarrollo económico. En la década del '40 se fundaron los *Liceos renovados* que ofrecían enseñanza secundaria más moderna, aunque no lograron romper con el enciclopedismo tan criticado. Paralelamente tomó impulso la educación técnica o vocacional (de dos años de

duración posprimarios que enseñaban oficios artesanales)<sup>5</sup>, escuelas industriales, agrícolas, técnicas femeninas e institutos comerciales. Además, las escuelas normales contaban con una duración de seis años, los primeros cuatro de formación general y los últimos dos de formación profesional (Núñez, 1995).

Este país, como Brasil, también extendió la obligatoriedad de la educación primaria asociada a un cambio en la estructura académica hacia mediados de la década de 1960. Desde entonces, la educación general básica tuvo ocho años de duración, suspendiendo las escuelas primarias anexas a los Liceos<sup>6</sup>. La educación media quedó organizada en dos modalidades: una Humanístico-científico (de cuatro años de duración) y otra técnico profesional (de cinco años en total). A su vez, a fines de los '60 las escuelas normales pasaron a ser parte de la educación superior, pero en 1973 fueron suprimidas por el gobierno de facto que concentró la formación docente en las universidades (Núñez, 1995).

Uruguay, en contraste, en 1973 extendió a los tres primeros años de la educación secundaria la obligatoriedad escolar, sin alterar su estructura académica de seis años de educación primaria y seis de educación secundaria. El origen de este nivel educativo estuvo íntimamente relacionado con el acceso a estudios en la universidad, incluso a partir de 1912 cuando se fueron creando Liceos en el interior del país. Todos ellos dependieron de la Universidad hasta 1936<sup>7</sup>. Además, en 1942 se suspendió el examen de ingreso a la educación secundaria (Rama, 2004). Hasta entonces, los Liceos estaban organizados en dos ciclos: el primero común de cuatro años y un segundo con orientación hacia las distintas carreras universitarias. La organización curricular, al igual que en el resto de los países, era por disciplinas, cuestión que en la reforma de los '90 sería uno de las propuestas más claras para redefinir el ciclo básico de la educación secundaria. Esto será retomado más adelante.

En el marco de importantes discusiones en torno a los fines de la educación media iniciado en la década de 1950, pero con un diagnóstico de gobiernos autoritarios acerca de las responsabilidades del sistema educativo en los *males de la nación*, la educación fue considerada como un campo de lucha contra la denominada *subversión* (Romano, 2010). Con la ley 14.101 de 1973 –que antecedió al golpe de estado, dado por el mismo presidente constitucional– se estableció la obligatoriedad de los tres primeros años de la educación secundaria, ya mencionada. Con el gobierno de facto se reestructuró la organización del nivel,

<sup>5</sup> Estas escuelas fueron suprimidas a fines de la década de 1960.

<sup>6</sup> Hasta el momento, coexistían dos sistemas paralelos de educación primaria: por un lado, las escuelas primarias públicas de 6 años de duración y, por el otro, escuelas preparatorias anexas a liceos con una duración menor y que habilitaban para acceder al bachiller. Si bien ellas fueron suprimidas en el sistema público por la reforma de 1965, siguieron subsistiendo en el ámbito privado como una forma de distinción social (OIE, 1993).

<sup>7</sup> Hasta la actualidad, existe una única universidad pública.

reduciéndose el ciclo básico a tres años. El bachillerato diversificado también tendría una duración de tres años.

En los casos de Paraguay y Argentina, el progresivo crecimiento cuantitativo del sistema educativo no estuvo asociado con reformas en su estructura académica. Con historias y alcances sumamente disímiles, en ambos países la educación secundaria pasó de una tendencia a la diferenciación con posibilidades limitadas de pasaje de una oferta de educación secundaria a otra, a comenzar a converger al menos el bachiller con la formación de maestros hasta organizar un ciclo común de tres años y postergar las orientaciones a los últimos años de la educación secundaria.

En Paraguay, los bachilleres tuvieron una duración de seis años y estuvieron íntimamente relacionados con la consecución de estudios universitarios. En 1931 se organizó en cinco años comunes y uno más preparatorio para la universidad. Asimismo, ya en la década de 1920 para la oferta de educación media que formaba maestros para la educación primaria, se acordó agregar tres años, otorgando el título de «Profesor Normal», que lo equiparaba al de Bachiller en Ciencias y Letras a los efectos del ingreso a la Universidad. Asimismo. En 1933 se estableció un Curso Preparatorio de un año, más cuatro para obtener el título de Maestro Normal, y tres años más para Profesor Normal. Este tipo de formación pasaría a la educación superior en 1973.

En Argentina, la organización de la educación secundaria también tuvo sus inicios con ofertas cuyos orígenes, momentos de fundación y funciones difirieron entre sí: los bachilleratos, escuelas normales, comerciales e industriales. Si bien ya en la década de 1920 existieron disposiciones que comenzaron a homologar algunas materias de los bachilleres con los normales, fue en 1941 cuando se organizó un Ciclo Común a estas dos ofertas, de tres años de duración, postergando la elección de la orientación al segundo ciclo, de dos años de extensión. A su vez, en 1949 se crearon orientaciones dentro de los bachilleratos (Letras, Ciencias Biológicas y Ciencias Físico Matemáticas). Progresivamente, en las décadas de 1950 y 1960 se fue organizando un ciclo básico común de tres años que incluía las ofertas comerciales e industriales respectivamente. Al igual que en otros países, la formación de maestros en 1969 pasó al nivel superior.

Estos procesos fueron acompañados por un lento y progresivo incremento del acceso a la escolarización en la educación secundaria. Si bien no contamos con datos comparables previos, los referidos a 1980 muestran los pisos diferenciales de estos países. Encabezando Uruguay, Chile y Argentina donde entonces entre 5 y 6 de cada 10 jóvenes asistían al nivel medio. En tanto, en Brasil y Paraguay este valor era de aproximadamente 3 de cada 10.

Si se realiza un análisis longitudinal, se puede observar que Brasil logró incrementar en 40 puntos porcentuales la tasa bruta de acceso al secundario alcanzando hacia el año 2000 valores cercanos a los de países como Argentina, Chile y Uruguay. Sin embargo, Paraguay seguía siendo a principios de siglo uno de los países más rezagados con tan sólo un 46,8% de la población que asistía a este nivel educativo<sup>8</sup>.

Cuadro 3. Tasa bruta de escolarización secundaria (en porcentaje) de los países seleccionados (1980-2000)

País	1980	1990	2000
Argentina	48,9	65,9	79,5
Brasil	33,3	40,8	74,8
Chile	54,1	72,0	76,5
Paraguay	27,4	30,9	46,8
Uruguay	61,5	81,3	84,0

Fuente: Situación Educativa de América Latina y el Caribe. 1980-2000, UNESCO

Algunos autores sostienen que la expansión cuantitativa se realizó sobre la base de una «limitada capacidad de cambio en la estructura del nivel medio», especialmente cuando se la compara con las reformas comprensivas ocurridas en los países europeos luego de la segunda guerra mundial (Acosta, 2011). Sin embargo, tal como se sostuvo hasta aquí, los procesos locales fueron sumamente dispares entre sí, en particular por las diferencias en torno a la expansión de la educación primaria, las orientaciones de los gobiernos –en muchos casos militares– que traccionaron en distintos sentidos la estructura académica de los respectivos sistemas educativos.

En suma, los recorridos realizados por los países estudiados muestran un paulatino crecimiento de este nivel, pero con importantes diferencias entre ellos. En particular, hubo países que extendieron la obligatoriedad pero asociada a la educación básica y modificando su respectiva estructura académica, otros que establecieron un ciclo como obligatorio y otros en los que la extensión del nivel no se concretó a través de la sanción de su obligatoriedad.

Un aspecto que es digno de mencionar refiere al origen diversificado de lo que se fue conformando como educación media o secundaria. Así, los *Liceos* o bachilleratos estuvieron asociados con la preparación para los estudios superiores. Progresivamente fueron surgiendo otras ofertas paralelas con poca relación entre sí pero que a mitad del siglo XX –incluso en Paraguay esto se dio ya en la década

<sup>8</sup> La fuente utilizada para mostrar esta evolución, en rigor, no toma la estructura académica real de los países, sino que los homologa a seis años de duración. Por ello, es importante tomar el recaudo de tomarlos como *orientadores* del crecimiento realizado.

de 1920– comenzaron a constituir un ciclo formativo común (más allá de su localización en la educación primaria o secundaria) que tendió a postergar la elección de la especialización u orientación. Además, la organización disciplinar del currículo fue rectora en todos los países estudiados. Otra característica común es que la formación docente para el nivel primario tendió a organizarse desde la educación secundaria para luego, hacia fines de los '60 y los '70, pasar a formar parte de la educación superior (aunque de manera diferencial en cada país).

### ***3.2. Entre el federalismo, la descentralización y la centralización de los sistemas educativos nacionales***

De los cinco países estudiados, Chile es el país que fue vanguardista en América Latina de un modelo que luego se intentaría implementar en la región. Durante los años de dictadura, precisamente en 1980, se llevó a cabo el proceso de la municipalización de la administración y gestión de las instituciones educativas de escuelas básicas y liceos de enseñanza media.

Se pueden rastrear otros antecedentes en el paso de sistemas educativos centralizados a una organización descentralizada que se remontan a la década de 1960. En Argentina, por esos años se comenzó a transferir a las respectivas provincias la educación primaria, en un largo proceso no exento de conflictos que culminó durante la última dictadura entre 1976 y 1978. Al mismo tiempo, el estado nacional no acompañó el ritmo de crecimiento de la educación secundaria, lo que implicó que fueran las provincias y el sector privado los que absorbieran estas demandas, aunque de manera diferencial (Braslavsky, 1985). En el período 1992-94 se transfirieron a las respectivas provincias y a la ciudad de Buenos Aires todos los establecimientos públicos de educación secundaria y superior no universitaria, y la supervisión sobre la enseñanza privada de todos los niveles educativos (a excepción del universitario) concretando así una organización descentralizada de gobierno.

Por su parte, el sistema educativo brasileño hasta 1960 fue centralizado. Con el paso de la primera Ley de Directrices y Bases de la educación (LDB) en 1961, los órganos estatales y municipales ganaron más autonomía, disminuyendo la centralización del Ministerio nacional. La Constitución Nacional brasileña de 1988 reconoció el principio de la gestión democrática de la educación pública. Este principio democrático se tradujo en varios estados y municipalidades en la formación de consejos escolares con participación de diversos actores y en la elección de directores de escuela a través del voto de los miembros de la comunidad escolar (Gorostiaga, 2011). Una enmienda constitucional de 1996 estableció que la educación primaria sería responsabilidad prioritaria de los municipios mientras que la media correspondería principalmente al nivel estadual. El estado federal mantiene escuelas técnicas en todo el país.

El caso chileno se destaca porque la transferencia de todos los establecimientos educativos a los respectivos municipios implicó un nuevo sistema de financiamiento que instauró la unidad de subsidio escolar a cargo de los alumnos –consistente en una subvención o bono educativo por asistencias media de los alumnos matriculados en el mes anterior–, y se diseñó un sistema nacional de evaluación de la calidad y con ello un nuevo dispositivo de regulación y control del sistema educativo. Esto significó la introducción de mecanismos de mercado al instaurar la competencia por matrícula como una forma de subsistencia para las escuelas privadas subvencionadas y públicas<sup>9</sup>. La responsabilidad por la provisión de los servicios se dispersó en varios centenares de sostenedores.

En contraste, Paraguay inició el proceso de descentralización de algunas decisiones hacia fines de la década de 1990. Como consecuencia de la Ley General de Educación, se establecieron los Consejos Departamentales de Educación para promover la descentralización de los servicios educativos, apoyando y asesorando a los gobiernos departamentales y municipales. Sin embargo, el gobierno central siguió concentrando muchas funciones, entre ellas: el pago de salarios docentes, el establecimiento del presupuesto y distribución de recursos, la capacitación docente, entre muchos otros (PREAL, 2013). Por ello, es posible sostener que continúa siendo un sistema centralizado que le da cierto margen de decisión a instancias menores (en relación con cuestiones curriculares, contratación de docentes y personal directivo, entre otros).

La organización centralizada del sistema educativo de Uruguay fue ratificado por la ley sancionada en 2008. Este país tiene un rasgo particular dado que la administración de todas las escuelas de nivel inicial, primario, medio y técnico profesional y formación docente, está a cargo de un organismo central, de carácter autónomo y con personería jurídica, llamado ANEP (Administración Nacional de Educación Pública)<sup>10</sup>. La ANEP está presidida por un Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, integrado por cinco miembros, tres nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y dos por el cuerpo docente. El Ministerio de Educación y Cultura, por su parte, se ocupa de desarrollar los principios generales de la educación, llevar la estadística educativa y, principalmente es un órgano de coordinación y articulación de políticas.

---

<sup>9</sup> Las instituciones se pueden dividir en *establecimientos públicos* que dependen del estado nacional y otros de los municipios y *establecimientos privados*: los particulares subvencionados (en los niveles preescolar, básico y medio reciben financiamiento estatal mediante subvención por alumno matriculado y en el caso de la educación superior, reciben diversos aportes del estado fijados anualmente en el presupuesto nacional) y los particulares pagados (no cuentan con subvención estatal y existen en todos los niveles del sistema educacional).

<sup>10</sup> Fue creada por la Ley de Emergencia para la Enseñanza N° 15.739 de 1985.

En suma, mientras que Uruguay y Paraguay mantuvieron sistemas centralizados (éste último con algunos intentos de delegar decisiones a los niveles locales), Argentina, Brasil y Chile iniciaron procesos de descentralización educativa a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Este tipo de organización significa necesariamente una diferenciación horizontal en función de los márgenes de decisión que los estados/provincias/municipios tengan en cada país. Es en este punto que aspectos propios de cada país generarán diferencias importantes a la hora de comparar cómo se ha implementado una política común regional como la obligatoriedad de la educación secundaria.

Sin ánimo de exhaustividad respecto de los cambios acontecidos a lo largo del siglo XX, es posible sostener que los países estudiados *llegaron* a los procesos de reforma iniciados en los años ochenta y especialmente en los noventa con historias propias, particulares, más allá de que tuvieran algunos puntos en común. Sobre estos escenarios diferenciados, a su vez, se implementarían en los distintos países las *recetas reformadoras* que se fueron renovando en algunos aspectos y asentando en otros, tal como se analizará enseguida.

#### **4. La educación secundaria en las reformas de los últimos 20 años**

En este apartado en primer lugar se realiza un breve recorrido sobre la extensión de la obligatoriedad en los países estudiados, desde la década de los '90 hasta la década actual, tomando como referencia la normativa educativa para cada caso. En segundo lugar, se describen los cambios en la política curricular de estos países que acompañaron a las reformas de la extensión de la obligatoriedad.

##### **4.1. *Las normas y la extensión de la obligatoriedad***

Los procesos de reforma de los últimos años encontraron ciertas convergencias en los países estudiados. Sin embargo, tal como ya se ha referido, la ampliación de la obligatoriedad se había dado en tres de ellos de manera previa, aunque de forma disímil en cada uno de ellos. Como parte de las reformas actuales, en todos los países, a excepción de Paraguay, toda la educación secundaria se ha consagrado como obligatoria.

LA OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN AMÉRICA LATINA.

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN CINCO PAÍSES

Cuadro 4. Normativa décadas de los '90 y '2000. Estructura académica y extensión de la obligatoriedad

		Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Año	Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993)	Ley de directrices y Bases de la Educación N° 9.394 (1996)	LOCE N° 18.962 (1990)	Ley General de Educación N° 20.370 (2009)	Ley General de Educación N° 12.64 (1998)	Ley General de Educación N° 15.739 (1985)
	Ley de Educación Nacional N° 26.206 (2006)	Enmienda constitucional N° 59 (2009)				Ley General de Educación N° 18.437 (2008)
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						
11					*	*
12					*	*
13					*	*
14					*	*
15						
16						
17						
Años de Obligatoriedad		10	13	8	9	12
					9	9
						14

Indica años obligatorios

Cuadro 4. Normativa décadas de los '90 y '2000. Estructura académica y extensión de la obligatoriedad (continuación)

Referencias	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Educación Inicial	Educación Infantil	Educación Parvularia	Educación Inicial	Educación Inicial	Educación Inicial
Educación General BásicaB	Educación Primaria	Enseñanza fundamental	Educación Básica	Educación Escolar Básica	Educación Primaria
Educación Polinodal	Educación Secundaria	Educación Media	Educación Media	Ciclo Diversificado	Educación Media
				* Se los denomina Ciclo Básico de Enseñanza Secundaria	

Fuente: elaboración propia en base a la normativa consultada.

En las leyes de educación de Paraguay y Argentina sancionadas en la década de 1990 la extensión de la obligatoriedad estuvo asociada con el cambio de la estructura académica. En cambio, Brasil, Chile y Uruguay mantuvieron los años de obligatoriedad y la estructura académica establecidas en las respectivas reformas de los '60 y '70. Estos tres países y Argentina extendieron los años obligatorios hasta la finalización de la educación secundaria en la década siguiente. Incluso, Uruguay y Brasil hicieron una extensión *hacia abajo*, al establecer las salas de 4 y 5 años de edad como obligatoria.

El caso más emblemático lo constituye Argentina dado que es el país en que luego de una importante reforma en su estructura académica en los '90, volvió a modificarla. La Ley Federal de Educación de 1993 creó la Educación General Básica (EGB), de 9 años de duración que, con la sala de 5 años, sumaban 10 años de escolaridad obligatoria. Si bien la norma estableció que la EGB fuera una «unidad pedagógica», en el proceso de implementación en un sistema educativo descentralizado, cada provincia la concretó de manera diferencial. En 2006 (mediante la Ley de Educación Nacional) se legalizó que existieran dos estructuras académicas posibles (6 años de educación primaria y 6 de educación secundaria o bien, 7 años de educación primaria y 5 de educación secundaria), a elección de cada una de las provincias. La norma también dispuso la obligatoriedad desde la sala de 5 años hasta la culminación de la educación secundaria.

Otro de los rasgos que pueden destacarse refiere a la duración variable que tiene la educación secundaria entre estos países. En Paraguay y en Brasil este nivel educativo comprende tres años, con una edad teórica entre los 15 y los 17 años. En Chile, alcanza cuatro años, mientras que en Uruguay se conservan los seis años de duración históricos. En Argentina, oscila entre los 5 o 6 años de duración en función de la opción de estructura elegida por las provincias. Las ofertas técnicas pueden alcanzar los 7 años de duración.

Además, en su interior, la educación secundaria puede tener distintas modalidades y orientaciones. Según la ley Argentina, el sistema educativo tiene 8 modalidades. La ley redefine el concepto de «modalidad» dado que no sólo se incluyen ofertas diferenciadas por el tipo de formación –como es la educación artística o la técnico profesional– sino por características de los sujetos destinatarios –por ejemplo, la educación especial– o el lugar donde habitan –educación rural-. Todas las modalidades tienen normas federales específicas, pero se destaca la educación técnico profesional al haber sido jerarquizada a partir de una norma previa (de 2005) que fue ratificada por la Ley de Educación Nacional. Además, los acuerdos federales para regularla fueron retomados como antecedentes para repensar la educación secundaria en su conjunto (Schoo, 2013).

A su vez, la educación secundaria argentina – para todas las modalidades – se organiza en dos ciclos: básico (de 2 o 3 años según opción de estructura)

y orientado (de 3 años, o 4 años en ofertas técnicas o artísticas)<sup>11</sup>. Se vuelve a la organización disciplinar para todo el nivel y se organizan los saberes en dos campos de la formación: general y específico (ambos atraviesan los ciclos del nivel). Esta estructura reemplaza a la anterior donde la educación secundaria, llamada Educación Polimodal<sup>12</sup> no era de carácter obligatoria y tenía una duración de tres años.

Para el caso de Brasil es en la educación técnica donde se evidencian los mayores cambios. En 1997 se decidió que la organización curricular de la educación técnica fuera independiente de la enseñanza regular de educación general, pudiendo cursarla una vez culminada la educación media. Esto fue denominado como *sistema concomitante*. En 2004 se sancionó una ley específica, restituyendo su figura y creando la *enseñanza secundaria integrada*, incrementando la carga horaria del plan de estudios e integrando curricularmente ambas modalidades. Esta propuesta busca romper con la dualidad *formación propedéutica/formación profesional*, lo cual constituye un desafío en el sistema educativo brasileño. Una importante proporción de los estados están implementando este programa a través de los Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFETs). A pesar de que el gobierno federal tiene como política la expansión de estos centros, ésta ha sido limitada en función de la demanda. Asimismo, el sistema concomitante sigue vigente y, en la mayoría de los casos –dependiendo del estado– bajo la responsabilidad del sistema privado, pero con financiamiento público (Krawczyk, 2013). Todo ello supone que las formas de concreción de esta política encuentra variaciones entre los estados y al interior de ellos.

Chile, por su parte, cuenta con una educación media de 4 años de duración obligatoria. Ofrece una formación general común y formaciones diferenciadas que, según la Ley General de Educación, son las modalidades Humanístico-científica, la técnico profesional y la artística. La EMHC se divide en dos ciclos de dos años cada uno y comprende asignaturas que constituyen una enseñanza de carácter general. La EMTP está orientada a la formación de especialidades definidas en términos de perfiles de egreso y organizados en diferentes sectores económicos, a diferencia de lo que proponía la LOCE donde estaba estructurada en cinco ramas (comercial, industrial, técnica, agrícola y marítima) con 26 áreas de formación y aproximadamente 300 especialidades que se estiman pertinentes para la producción de bienes y servicios. A partir de 2005, se unificaron y sim-

<sup>11</sup> En 2009 fueron aprobadas 10 orientaciones: Ciencias Sociales/Ciencias Sociales y Humanidades; Ciencias Naturales; Economía y Administración; Lenguas; Arte; Agrario/Agro y Ambiente; Turismo; Comunicación; Informática y Educación Física. En 2013 se sumaron tres más: Bachillerato Pedagógico, en Físico Matemática y Letras.

<sup>12</sup> La educación Polimodal tenía dos tipos de formación: general de fundamento y formación orientada según la orientación elegida: Humanidades y Ciencias Sociales; Economía y Gestión de las organizaciones; Ciencias Naturales; Producción de Bienes y Servicios y Comunicación, Arte y Diseño.

plificaron las orientaciones curriculares de la educación media reduciéndose su número.

La educación de nivel medio de Paraguay comprende el bachillerato o la formación profesional de tres años de duración, de un solo ciclo y de carácter no obligatorio<sup>13</sup>. Las modalidades se mantienen respecto de la década del '90 y son la Humanístico- científico, la comercial y la técnico- industrial. La formación profesional media está dirigida a la formación en áreas relacionadas con la producción de bienes y servicios (art. 43º ley 1264/98) y para cursarla se requiere haber concluido los nueve años de la educación escolar básica aunque desde la legislación nacional se aclara que se podrá acceder a la misma sin cumplir con los requisitos académicos establecidos, si se demuestra tener la preparación suficiente a través de una prueba regulada por el Ministerio de Educación y Cultura. En el caso de Paraguay a partir del segundo año de la educación media –*teniendo en cuenta que son tres*– se abre el espacio para el bachillerato técnico de carácter bivalente, una propedéutica y otra con salida al campo laboral.

La organización de la educación media en Uruguay no sufrió alteraciones sustantivas en las últimas décadas. Mediante la ley de 2008 se conserva un primer ciclo común de tres años (denominado educación media básica) y tres años con distintas modalidades: la educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional. Cada una de ellas se diversifica en dos opciones en el último grado, encaminando al alumno hacia los estudios universitarios.

En suma, los estados promulgaron en primer lugar la obligatoriedad de la educación primaria (variable entre los países) y, progresivamente en distintos momentos históricos, se fue ampliando el rango de obligatoriedad hacia los grados, ciclos y niveles superiores. Una novedad de los últimos 20 años refiere a que dicha ampliación también alcanzó a algunos años del nivel que antecede a la educación primaria. Así, la sala de 5 años fue progresivamente incorporada al rango de obligatoriedad en algunos países –en tres de ellos se incluyó también las salas de 4 años–. En relación con la educación secundaria, la tendencia histórica de postergar a los últimos años la elección de la orientación convive con elecciones más tempranas, especialmente cuando se trata de las ofertas técnicas.

#### **4.2 Acerca de las formas de definir lo que se enseña: política y organización curricular**

Conjuntamente con las reformas que desde la estructura académica se han realizado para el nivel, se evidenciaron también cambios en la política curricular

<sup>13</sup> La educación técnica se incorporó al sistema educativo formal en 1973, como un modo de diversificar la oferta educativa. Hay diversas instancias del estado que brindar este tipo de formación tales como el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Justicia y Trabajo. Ver: <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/1968>

de estos países teniendo en cuenta los contenidos de enseñanza y sus niveles de definición y concreción. Desde la década de los '90 algunos países han optado por definir contenidos básicos obligatorios y comunes, otorgando niveles más o menos altos de autonomía a los estados/provincias y/o a las instituciones escolares para determinar contenidos específicos; otros, en cambio, se orientaron hacia la definición de estándares o marcos de referencia nacionales. En este sentido, los países analizados participan de las nuevas tendencias de transformación del currículum de diseños únicos, homogéneos y centralizados a marcos curriculares orientativos (Dussel, 2001). Como se verá a continuación, esto se concreta de manera diferencial en cada uno de ellos.

En Argentina, mediante la normativa de los '90, se fijaron los lineamientos curriculares básicos y comunes para toda la nación, propuestos por el ministerio nacional y concertados en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación<sup>14</sup>. Ellos eran para todos los ciclos y niveles del sistema educativo<sup>15</sup>, incluida la formación docente, y se organizaron por áreas de conocimiento. A partir de estos acuerdos federales, las provincias debían elaborar sus diseños curriculares, pudiendo incorporar temas que fueran relevantes para su contexto particular. Con la Ley de Educación Nacional, aprobada en 2006, se definieron federalmente estructuras y contenidos curriculares mínimos y núcleos de aprendizajes prioritarios (NAP) en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria. Los NAP ponen el acento en aquellos saberes compartidos entre jurisdicciones considerados ineludibles desde la perspectiva nacional y brindan un marco para la formulación de diseños curriculares jurisdiccionales. Asimismo, a partir del año 2011 se comenzaron a estipular marcos de referencia para las orientaciones de la educación secundaria.

Según la LDB (art. 26) de Brasil, los currículos de educación primaria y secundaria tienen base nacional común, debiendo ser complementados en cada sistema de enseñanza y en cada establecimiento escolar, por una parte diversificado, de forma de contemplar las características regionales y locales de la sociedad. La base nacional común se integra por la enseñanza de la lengua portuguesa y de la matemática, estructura del mundo físico y natural y de la realidad social y política, especialmente la brasileña. También es obligatoria la enseñanza del arte y educación física. La diversidad cultural debe ser contemplada en la enseñanza de la historia de Brasil<sup>16</sup>. En 1998 la Cámara de la Educación Básica del Consejo Nacional de Educación aprobó las directrices Curriculares Nacionales para la Educación Secundaria. En estas directrices se describen las tres áreas de

<sup>14</sup> Su asamblea federal está integrada por los responsables de la cartera educativa de las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires y presidido por el ministro nacional.

<sup>15</sup> A excepción del universitario que es regulado por otra norma.

<sup>16</sup> Esto fue establecido por la ley de 1996 y ratificado posteriormente, precisando su contenido programático (Ley 10.639 de 2003 y Ley N° 11.645 de 2008).

conocimientos presentes en la base nacional común de los diseños curriculares del nivel.

Por su parte Chile, de acuerdo con la LOCE, estableció en 1990 un marco de objetivos y contenidos comunes fundamentales y contenidos mínimos dentro de los cuales los establecimientos escolares tendrían la libertad de formular y aplicar sus propios planes y programas de estudio. Los que así no lo hicieran podrían aplicar planes y programas definidos por el Ministerio de Educación (Marco curricular de la educación media, 2005). Desde 1998 el país cuenta con un Marco Curricular para la Educación Media<sup>17</sup>. A partir de estos, el Ministerio y los establecimientos educativos que quisieron elaboraron programas de estudio que a partir de 2002 cubren toda la secuencia escolar (Cox, 2006). Sin embargo, según Cox, a diciembre de 2001, sólo el 14% de las escuelas y liceos contaba con planes propios en alguna asignatura de alguno de los grados.

Este marco curricular se actualizó en 2009 (decreto N° 254). Este decreto toma en cuenta la necesidad de revisar los contenidos de la formación general en los subsectores de lengua castellana y comunicación, historia y ciencias sociales, biología, química y física para adecuar el currículo nacional a las nuevas exigencias educacionales de incluir un idioma extranjero (inglés). Además se ha considerado actualizar los objetivos terminales de las especialidades de la formación diferenciada Técnico -Profesional.

En el caso de Paraguay, a partir de la Ley General de Educación, se dispone que a través del sistema educativo nacional se establecerá un diseño curricular básico, que posibilite la elaboración de proyectos curriculares diversos y ajustados a las modalidades, características y necesidades de cada caso (LGE - Art. 5). En cuanto a la educación media en particular es el Ministerio de Educación y Cultura quien establece el diseño curricular con los objetivos y el sistema de evaluación propio de esta etapa además de estar organizado por áreas y tener materias comunes y propias de cada modalidad de formación profesional o de bachillerato y materias optativas (LGE – Art. 39). En los documentos curriculares de educación media existen estándares de contenido. Además, en 2009 se propuso un listado de capacidades nacionales, complementadas por otras definidas en el nivel departamental y, a su vez, en cada institución educativa. Todas ellas deben ser aprobadas por los estudiantes como requisitos de promoción (PREAL, 2013).

El currículo de Uruguay actualmente está organizado en materias comunes, materias específicas en función de las motivaciones vocacionales de los estudiantes y un espacio exploratorio u opcional para definir esas motivaciones

<sup>17</sup> Este marco curricular se actualizó en 2009 (decreto N° 254), modificando el decreto supremo N°220 de 1998 que había establecido los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios de educación media y había fijado normas generales para su aplicación.

y otro descentralizado para que cada institución realice el desarrollo que considere pertinente a su comunidad y contexto. Previo a la última reforma la estructura curricular estaba definida por áreas (algunas de ellas organizadas epistemológicamente y otras no, como el área instrumental que unificaba los idiomas y las matemáticas) (Dussel, 2001).

Las principales convergencias de las reformas curriculares iniciadas por estos países en los últimos años giran en torno a dos ejes centrales. Por un lado, la incorporación de contenidos curriculares particularmente referidos a las nuevas competencias y a los valores que reclaman el desarrollo productivo y el desempeño ciudadano y, por otro lado, trayectos curriculares que contemplan las particularidades de cada una de las modalidades u orientaciones adoptadas y que se ubican en los años siguientes a una formación de carácter general o básica. Más allá de la organización centralizada o descentralizada de los sistemas educativos, en todos se contempla cierto margen para que en distintos niveles se vaya especificando el currículo. Así, de planes de estudios homogéneos y definidos centralmente hubo una tendencia a cierta dispersión curricular que encuentra importantes matices según el país de que se trate.

Como un aspecto divergente se puede mencionar que la organización del conocimiento no es similar en los países estudiados puesto que en algunos se adopta el formato por área, como en el caso de Brasil y de Paraguay –como forma de agrupación de asignaturas, *tendencia que aparece como una continuidad de los '90*. En otros, como en Chile, la «malla curricular» está compuesta para sectores curriculares que generalmente se traducen en materias al igual que la organización disciplinar que adopta el currículo de enseñanza secundaria en Uruguay y en Argentina. Si bien estos dos países promovieron la organización por áreas en los '90, las políticas posteriores volvieron a las asignaturas por disciplina.

## **5. De ingresos y egresos: algunas tensiones en torno a la extensión de la obligatoriedad**

A lo largo de la década de 1990 y 2000 los países han desarrollado distintos programas y lineamientos políticos específicos para mejorar el ingreso de nuevos grupos sociales a la educación secundaria. Asimismo, ha habido cierta preocupación porque la universalización de este nivel implique una educación de calidad para todos. Sin embargo, interesa mostrar cómo la extensión de la obligatoriedad se concreta sobre la base de ciertos mecanismos selectivos que aparecen como naturalizados. Nos referimos a las formas de ingreso a la educación secundaria (que en muchos casos parecen inalterables más allá de la sanción de la obligatoriedad del nivel) que pueden reforzar los circuitos educativos de diferenciación, así como las pruebas de egreso y las formas de regular la articulación con el nivel superior. Si bien estos no son los únicos que pueden operar a contramano de la

retórica de la obligatoriedad, son ejemplos que ilustran ciertas persistencias que se mantienen más allá de las reformas. En conjunto con una serie de indicadores, y a pesar de la reciente sanción de las normas que consagran la obligatoriedad del nivel, constituyen un aporte para pensar los desafíos que la misma política propone.

Una característica particular refiere a que en los países con organización descentralizada del sistema existen diferentes modos de ingreso, definidos por los estados autónomos e incluso en el nivel escolar. El caso más extremo lo constituye Chile al habilitar que sean las mismas instituciones educativas las que puedan realizar procesos de selección. Dado el sistema de mercado, existe una página de internet del ministerio de atención a padres donde pueden encontrar información sobre vacantes y aranceles en instituciones por región, comuna, nivel, dependencia, entre otros. También, hay acceso a información más específica sobre cada colegio: valores de la matrícula y mensualidad, resultados del SIMCE (Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación), si han ganado el SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño), entre otros datos considerados relevantes para que los padres puedan elegir la educación de sus hijos<sup>18</sup>.

En los países con organización federal, como Brasil y Argentina, son los estados/ provincias los que tienen la potestad de definir los requisitos de ingreso, cumpliendo lo establecido por la ley nacional: contar con los estudios de enseñanza fundamental, y haber culminado la educación primaria, respectivamente. Ello significa que existen diferencias sustantivas entre las provincias/estados e incluso, al interior de cada uno de ellos. En el caso de Argentina, algunas provincias utilizan el sorteo y otras tienen sistemas mixtos en los que incluyen distintas variables para definir las vacantes. Otras mantienen el examen de ingreso en las escuelas consideradas *demandadas* (aquellas en las que hay más inscriptos que vacantes). Esto significa que hay escuelas estatales provinciales que tienen examen de ingreso y otras que no<sup>19</sup>.

El caso de Brasil es más complejo aún. Además de exigir como requisito el haber concluido con los estudios de la enseñanza fundamental operan diferentes formas de ingreso según el estado del que se trate que puede incluir un sistema por sorteo para las *escuelas demandadas*. En algunas escuelas técnicas, por ejemplo, luego del sorteo los alumnos deben rendir además un examen de ingreso pero esto puede diferir según la pertenencia de dicha escuela ya sea al gobierno federal o a los municipios (Krawczyk, 2013). Además, en la página del Ministerio se puede obtener información por escuela en torno a los resultados en los exámenes federales y sus características generales. En Argentina, la publicación por escuela

<sup>18</sup> Ver: <http://www.chileatiende.cl/fichas/ver/2263>

<sup>19</sup> Además, hay colegios dependientes de universidades públicas que tienen la potestad de establecer para sí la forma de ingreso. Las instituciones privadas, a su vez, también pueden establecer requisitos.

de los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales está prohibida por la Ley de Educación Nacional. Por su parte, en Uruguay, es menester tener aprobada la educación primaria y el acceso a la enseñanza media es libre y se redistribuyen los alumnos según el cupo existente en escuelas públicas.

Más allá de las diferencias que se pueden observar en los países parecería que uno de los núcleos duros refiere a la existencia de circuitos educativos diferenciados que se visibilizan claramente a la hora de definir las formas de ingreso a las escuelas. En la construcción de los procesos de diferenciación educativa, se van conformados circuitos de evitación (Neufeld, et al; 1999) por los cuales algunas escuelas se ponderan de manera positiva y otras van quedando en el polo negativo del estigma. Algunos de los criterios que se ponen en juego remiten a: cuánto y cómo se enseña, las características sociales y culturales del alumnado que recibe, los niveles de asistencia de los docentes, el estado del edificio escolar, su ubicación geográfica, entre otros. Incluso, en países como Chile y Brasil la existencia de rankings de escuelas según los resultados de evaluación nacionales/federales también pueden ser incluidos en ellos. Estos criterios organizan clasificaciones y contribuyen a delinejar determinadas identidades institucionales que se expresan en rótulos tales como: «escuela de repetidores», «escuela de villa», «escuela demandada», «escuela con prestigio» (Montesinos y Pallma, 1999). En esta perspectiva se destaca el papel de las orientaciones y prácticas que emanen de las políticas públicas en cada coyuntura que pueden reforzar o no estos procesos de diferenciación social y educativa. Sin embargo, es importante considerar que estos aspectos si bien son conocidos desde hace décadas, quedan en un segundo plano en el debate público sobre la obligatoriedad del nivel. La articulación con la educación superior, en contraste, es una de las preocupaciones expresadas más comúnmente.

En Argentina, Paraguay y Uruguay son las universidades las que fijan los sistemas de ingreso sin que haya mayor regulación estatal (por ejemplo, que posean título secundario). En el caso uruguayo, para el ingreso a ciertas carreras, se requiere haber cursado alguna orientación específica en la educación secundaria.

Por el contrario, en Chile y Brasil los respectivos estados centrales definen mecanismos selectivos de ingreso (más allá de las especificaciones que luego cada universidad puede realizar). En Chile, la Licencia de Enseñanza Media y la Prueba de Selección Universitaria (PSU) determinan el ingreso a las universidades adscriptas al consejo de rectores y a las universidades privadas. Brasil emplea dos tipos de exámenes: el vestibular que es utilizado hace casi un siglo por todas las universidades brasileñas para recibir a nuevos alumnos y el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM). En 2009, el Ministerio de Educación cambió el formato del ENEM (no es obligatorio) que pasó a tener más peso en el pro-

ceso selectivo de las universidades federales. Incluso, en los últimos tiempos se está discutiendo la posibilidad de reemplazar definitivamente al vestibular por el ENEM. Como forma de habilitar el ingreso de sectores más vastos, en los últimos años se han creado nuevas universidades e incorporado el sistema de discriminación positiva.

Si bien no es objeto de este trabajo realizar un análisis cuantitativo respecto de los procesos de escolarización, resulta pertinente incluir algunos indicadores como un aspecto más que muestra los importantes desafíos que la sanción de la obligatoriedad conlleva. Aquí se debe hacer una importante aclaración: los datos presentados son producto de un proceso de homologación del nivel que establece una duración del nivel de seis años, por lo tanto no necesariamente responde a la real duración de la educación secundaria de todos los países. En este sentido, deben leerse más como orientadores para la comparación y como tendencia antes que como una caracterización de la situación real de cada uno de ellos.

Por lo dicho anteriormente respecto de la obligatoriedad de la educación primaria que rige en los cinco países analizados, es de esperar que desde los 6 años y hasta los 11 años todos los niños de cada uno de los países se encuentren escolarizados en el nivel básico. La meta de universalización de este nivel se encuentra más próxima en Argentina, Paraguay y Uruguay donde la brecha respecto a este objetivo es de alrededor de 5 puntos porcentuales.

Respecto a la escolarización en el nivel secundario es donde se observan los mayores avances y desafíos que han enfrentado los países de la región durante la última década. De hecho, entre el 70% y el 85% de los adolescentes entre 12 y 17 años se encuentran escolarizados en este nivel. Sin embargo, aún quedan muchos esfuerzos por hacer para lograr que todos accedan al secundario.

Si se observa la franja etárea que va de los 18 a los 24 años, se visualiza que disminuye drásticamente la cantidad de jóvenes que están escolarizados, ya sea porque se encuentran rezagados finalizando estudios secundarios o porque han podido acceder a estudios de nivel superior. Brasil es el país con menor porcentaje de estudiantes de esta edad con sólo el 15,3% mientras que Chile presenta el mayor número con el 33,3% de jóvenes que aún continúan estudiando entre los 18 y 24 años.

Cuadro 5. Tasas netas de escolarización de los países seleccionados (2011)

	Argentina <sup>(1)</sup>	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Primaria	95,0%	86,2%	90,8%	94,2%	94,2%
Secundaria	84,5%	76,6%	82,3%	70,6%	75,9%
Superior	32,3%	15,3%	33,3%	25,6%	23,1%

Fuente: SITEAL con base en Encuestas de Hogares de cada país.

<sup>(1)</sup> Los datos de Argentina corresponden sólo a áreas urbanas.

Ahora bien, al analizar la eficiencia interna del sistema se observan algunas diferencias entre países. Los estudiantes de nivel primario con dos años o más de la edad teórica correspondiente al año que cursan rondan el 10% con excepción de Paraguay que prácticamente duplica este valor. Sin embargo, mayores desigualdades se detectan al analizar el porcentaje de estudiantes de nivel medio que se encuentran rezagados respecto de la edad correspondiente al año que cursa. Argentina y Uruguay presentan las peores situaciones con un tercio de sus estudiantes de nivel medio en esta situación lo que implica que este valor ha desmejorado en ambos países alrededor de cinco puntos porcentuales en la última década (SITEAL, 2013). De todos modos, es importante destacar que este indicador podría estar mostrando el reingreso de jóvenes que habían dejado de estudiar y actualmente están volviendo a la escuela. En Brasil, el 13% de los estudiantes escolarizados en el nivel medio se encuentra rezagado dos o más años respecto a la edad teórica establecida para el año que cursan, mientras que a comienzos de la década este valor era el doble que el actual (SITEAL, 2013). Algo similar se observa para Paraguay, ya que mientras en 2000 el rezago en el nivel medio era superior al 30%, en 2011 se redujo al 19%. Chile, por su parte, presenta el valor más bajo con un 5% de sobreedad, mientras que a comienzos de la década este valor era cinco veces mayor que el actual (SITEAL, 2013).

Las tasas de finalización de primaria y secundaria presentan importantes variaciones entre sí al interior de cada país. Las mayores diferencias se observan cuando se focaliza en los jóvenes de entre 20 y 22 años que lograron finalizar el secundario. Chile es el que presenta los mejores resultados al respecto, ya que el 82% de los jóvenes entre 20 y 22 años terminaron el nivel medio. Le siguen Argentina y Paraguay, donde la graduación ronda el 70%. En Brasil este valor es del 66%, mientras que el caso más preocupante es el de Uruguay: sólo 4 de cada 10 jóvenes de entre 20 y 22 años que ingresaron al secundario, lograron terminarlo.

Tal como afirman Filardo y Mancebo, «los datos indican con contundencia que el problema no se sitúa en el acceso a este ciclo educativo (entre los 12 y 15 años ingresa a la educación media el 98% de los que terminan primaria) sino en la continuidad de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo» uruguayo (Filardo y Mancebo, 2013, p. 16).

Cuadro 6. Tasas de sobreedad y finalización del nivel primario y secundario por país (2011)

País	Nivel	Tasa de Sobre-edad <sup>(1)</sup>	Tasa de finalización <sup>(2)</sup>
Argentina	Primaria	7%	98%
	Secundaria	33%	70%
Brasil	Primaria	10%	86%
	Secundaria	13%	66%
Chile	Primaria	11%	98%
	Secundaria	5%	82%
Paraguay	Primaria	19%	93%
	Secundaria	19%	70%
Uruguay	Primaria	10%	98%
	Secundaria	33%	39%

Fuente: SITEAL en base a encuestas de hogares.

<sup>(1)</sup>Tasa de sobreedad: proporción de estudiantes que concurren al nivel con dos o más años de edad respecto de la edad teórica estipulada.

<sup>(2)</sup>Tasa de finalización de la educación primaria: proporción de jóvenes de 15 años que ingresó al nivel primario y logró terminarlo.

Tasas de finalización de la educación secundaria: proporción de jóvenes entre 20 y 22 años que ingresaron al nivel y lograron terminarlo.

Finalmente, en todos los países analizados se observan avances respecto al acceso, el modo en que se transita la escuela y las posibilidades de terminar los distintos niveles del sistema educativo. Sin embargo, aún se mantienen diferencias entre ellos e incluso al interior de cada país, lo que da cuenta de inequidades que persisten a lo largo de los años.

## 6. Consideraciones finales

En este trabajo se ha tomado la ampliación del rango de obligatoriedad como analizador de las reformas educativas de los últimos 20 años en cinco países de América Latina. A través de él se han podido mostrar ciertas tendencias históricas y particularidades de los sistemas educativos nacionales. Asimismo,

que algunas de las premisas de las reformas de los '90 no resultaron novedosas en todos los países. Por ello, es posible sostener que cada *caso* nacional muestra las divergencias más allá de que pueda existir una tendencia ideológica común en los distintos períodos estudiados. Esto es así porque las políticas no se implementan de manera unidireccional, sino que hay procesos de mediación locales que, a su vez, cuando se convierten en políticas nacionales tampoco se implementan mecánicamente. La complejidad que muestran los países con organización federal y las distintas formas que en cada provincia/estado asumen las políticas son muestras de ello.

Como tendencia histórica, se puede destacar el origen diversificado de lo que se fue conformando como educación media o secundaria con una organización disciplinar del currículo. Progresivamente se fueron constituyendo ciclos comunes que tendieron a postergar la elección de la especialización u orientación. Especialmente en la década de 1990 prevaleció la tendencia por organizar ese ciclo en áreas. Tanto en Argentina como en Uruguay donde se hizo esa opción, posteriormente se volvió a la organización por disciplinas. Asimismo, se observa que ha habido una progresiva extensión de la obligatoriedad hasta alcanzar toda la educación secundaria, a excepción de Paraguay.

Una característica particular refiere a que en los países con organización descentralizada del sistema existen diferentes modos de ingreso, definidos por los estados autónomos e incluso, como en el caso de Chile, en el nivel escolar. Este es un tema que debería tener mayor atención en la medida que aparecen formas naturalizadas de distribución de la matrícula que podrían estar fortaleciendo circuitos educativos discriminatorios.

Asimismo, el enlace con la educación superior es disímil y, en todos los casos, más allá de la regulación estatal, son las universidades las que fijan los requisitos y mecanismos de ingreso. Y esto también alcanza al sector privado. Así, según los casos, contar con el título de educación secundaria resulta necesario pero no suficiente para el ingreso a estudios universitarios: exámenes, pago de aranceles (en el caso de las universidades privadas), acceso a becas y/o sistemas de préstamo se pueden conjugar con políticas de discriminación positiva, como es el caso brasileño. En otro extremo, se encuentra el ingreso irrestricto dispuesto por la gran mayoría de las universidades públicas en Argentina, así como su gratuidad.

Por último, en estos países se han logrado significativos avances en la escolarización de la educación primaria. Respecto de la educación secundaria, se ha incrementado en las últimas décadas. Sin embargo, las tasas de egreso muestran el importante recorrido que resta realizar. De todas formas, es menester destacar que la obligatoriedad del nivel no mejorará *per se* las desigualdades económicas, políticas y sociales de estos países. Por el contrario, puede contribuir a la ilusión de tener sociedades más justas e invisibilizar los mecanismos de selección, sean

explícitos o implícitos, que siguen operando de formas más o menos sutiles en los sistemas educativos.

### Referencias bibliográficas y documentales

- Acosta, F. (2011). *La educación secundaria en foco: análisis de políticas de inclusión en Argentina, Canadá, Chile y España*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Braslavsky, C. (1985). *La Discriminación Educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Cabral, J. A. (2006). A implementação da reforma educacional (Lei n. 5.692/71) no Estado do Espírito Santo: relações de poder e mercado de trabalho (1971-1978) (LEI N.º 5.692/71). Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais.
- Cox, C. (2006). Construcción política de reformas curriculares: el caso de Chile en los noventa. *Revista de currículum y formación profesorado*, 10(1). Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de [http://www.ugr.es/local/recfpro/rev10\\_1\\_art\\_5.pdf](http://www.ugr.es/local/recfpro/rev10_1_art_5.pdf)
- Cunha, L. A. (1995). Brasil, 1945/1990. Em busca da educacion democrática. En Puigrós, A. y Lozano, C. (compiladores), *Historia de la educación Iberoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Dussel, I. (2001). Las políticas curriculares de la última década en América Latina: nuevos actores, nuevos problemas. Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de [http://www.oei.es/reformaseducativas/politicas\\_curriculares\\_ultima\\_decada\\_AL\\_dussel.pdf](http://www.oei.es/reformaseducativas/politicas_curriculares_ultima_decada_AL_dussel.pdf)
- Fachelli, S. et. al. (2012). Desigualdad y diversidad en América Latina: Hacia un análisis tipológico comparado. SITEAL-Unesco. Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de [www.siteal.iipe-oei/sites/default/files/siteal\\_libro\\_digital\\_desigualdad\\_y\\_diversidad.pdf](http://www.siteal.iipe-oei/sites/default/files/siteal_libro_digital_desigualdad_y_diversidad.pdf)
- Filardo, V. y Mancebo, M. E. (2013). *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos*. Montevideo: Universidad de la República-CSIC. Recuperado de [http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/filardo\\_mancebo\\_2013\\_universalizar%20la%20educaci%C3%B3n%20media%20en%20uruguay.pdf](http://www.ineed.edu.uy/sites/default/files/filardo_mancebo_2013_universalizar%20la%20educaci%C3%B3n%20media%20en%20uruguay.pdf)
- Krawczyk, N. (2013). Políticas para ensino médio e seu potencial inclusivo. 36ª Reunião Nacional da ANPEd – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia-GO.
- Ministerio de Educación (2005). Marco Curricular de la Educación Media. Objetivos fundamentales y Contenidos mínimos Obligatorios de la Educación Media. Actualización 2005. Santiago de Chile.

- Montesinos, M. P. y Pallma, S. (1999). Contextos urbanos e instituciones escolares. Los usos del espacio y la construcción de la diferencia. En Neufeld, M. R. y Thisted, A. (comps.), *De eso no se habla.... Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Buenos Aires: Eudeba.
- Neufeld, M. R., Thisted, A. (comps.). (1999). *De eso no se habla.... Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Buenos Aires: Eudeba.
- Núñez, P. (1995). La educación chilena en el período 1945-1990. En Puiggrós, A. y Lozano, C. (comp.), *Historia de la educación iberoamericana*. México: Miño y Dávila.
- Ministerio de Educación de Chile y Organización de Estados Iberoamericanos (1993). *Sistema educativo Nacional de Chile*. Santiago. Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de <http://www.oei.es/quipu/chile/#sis>
- PREAL (2013). *Informe de progreso educativo. Paraguay. Serie de informes: El desafío es la equidad*. Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de <http://www.desarrollo.edu.py/v2/uploads/2013/05/Informe-de-Progreso-Educativo-PARAGUAY-2013.pdf>
- Rama, G. (2004). La evolución de la educación secundaria en Uruguay. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(1). Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n1/Rama.pdf>
- Romano, A. (2010). *De la reforma al proceso. Una historia de la Enseñanza Secundaria (1955-1977)*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Schoo, S. (2014). Conflictos y acuerdos en el proceso de nacionalización de la educación secundaria en Argentina en el siglo XIX. El caso de la provincia de Buenos Aires. *Espacio, Tiempo y Educación*, 1(2) en prensa.
- Schoo, S. (2013). Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado. *Documentos de la DiNIECE*. Serie *La Educación en Debate*, 10, Área de Investigación y Evaluación de Programas. DiNIECE. Ministerio de Educación. Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/serie/educa10.pdf>
- SITEAL (2013). Resumen estadístico comentado. Desarrollo en América Latina 2000-2010. Recuperado el 12 de noviembre de 2013, de [www.siteal.org/sites/default/files/rec\\_siteal\\_1\\_2013\\_08\\_06.pdf](http://www.siteal.org/sites/default/files/rec_siteal_1_2013_08_06.pdf)